

Das russische Steuersystem: Profil und erste Ergebnisse des Forschungsprojekts "Wirtschaftskulturelle Faktoren in Steuergesetzgebung und Steuerpraxis der Russischen Föderation"

Fruchtmann, Jakob; Pleines, Heiko

Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Fruchtmann, J., & Pleines, H. (2001). *Das russische Steuersystem: Profil und erste Ergebnisse des Forschungsprojekts "Wirtschaftskulturelle Faktoren in Steuergesetzgebung und Steuerpraxis der Russischen Föderation"*. (Arbeitspapiere und Materialien / Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, 25). Bremen: Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-437461>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Nr. 25

April 2001

Das russische Steuersystem

Profil und erste Ergebnisse des Forschungsprojekts
„Wirtschaftskulturelle Faktoren in Steuergesetzgebung
und Steuerpraxis der Russischen Föderation“

von

Jakob Fruchtmann / Heiko Pleines

Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen

Klagenfurter Str. 3 * 28359 Bremen

Telefon 0421/218-3687 * Fax 0421/218-3269

Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Nr. 25: Jakob Fruchtmann / Heiko Pleines: Das russische Steuersystem
Profil und erste Ergebnisse des Forschungsprojekts „Wirtschaftskulturelle Faktoren in
Steuergesetzgebung und Steuerpraxis der Russischen Föderation“

April 2001

ISSN: 1616-7384

Das Arbeitspapier ist entstanden im Rahmen des Forschungsprojekts „Wirtschaftskulturelle
Faktoren in Steuergesetzgebung und Steuerpraxis der Rußländischen Föderation“, das von der
Otto Wolff-Stiftung und der Alfred und Cläre Pott-Stiftung finanziert wird.

Eine Kurzbeschreibung des Projekts findet sich im Internet unter

http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de/projekte/wirtschaftskultur_Projekt.html

Die Meinungen, die in den von der Forschungsstelle Osteuropa herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert wer-
den, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung der For-
schungsstelle sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

© 2001 by Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

Forschungsstelle Osteuropa

Klagenfurter Str. 3

28359 Bremen

Telefon: 0421-218-3687

Telefax: 0421-218-3269

e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de

Internet-Adresse: <http://www.forschungsstelle.uni-bremen.de>

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	4
Einleitung	5
Putins Einschätzung der wirtschaftlichen Lage und seine wirtschaftspolitischen Ziele	7
Beurteilung des Steuersystems und Ziele der Steuerreform.....	11
Etablierung eines Steuersystems	13
Gleichheit vor dem Fiskus.....	15
Konzentration der Einnahmen im Zentrum.....	17
Probleme der Steuerpraxis	22
Struktur und Arbeitsweise der russischen Steuerorgane	22
Demonetarisierung von Steuerzahlungen.....	26
Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen	31
Hinterziehung von Steuern.....	32
Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der Steuerpraxis.....	35
Literaturverzeichnis.....	37
Anhang: Ergebnisse der Umfrage „Kleinunternehmen und Steuern“	41
I Kenntnis des russischen Steuerrechts	41
II Die Qualität des russischen Steuerrechts in den Augen der Unternehmer	42
III Steuermoral	44
IV Die Arbeit der Steuerbehörden	47
V Die befragten Unternehmer und ihre Firmen	52
Publikationen aus der Forschungsstelle Osteuropa	57

Vorwort

Das vorliegende Arbeitspapier entstand im Rahmen des Projekts „Wirtschaftskulturelle Faktoren in Steuergesetzgebung und Steuerpraxis der Rußländischen Föderation“ an der Forschungsstelle Osteuropa. Das Projekt hat eine Laufzeit von zwei Jahren und wird seit dem 01. April 2000 mit Mitteln der Otto Wolff-Stiftung sowie Alfred und Cläre Pott-Stiftung durchgeführt. Leiter des Projekts ist Prof. Dr. Hans-Hermann Höhmnn, wissenschaftliche Mitarbeiter sind Jakob Fruchtmann, MA und Heiko Pleines, MA.

Das Projekt beschäftigt sich mit Steuergesetzgebung und Steuerpraxis (Verhalten von Behörden und Unternehmen) in Rußland. Mit dem Fokus „Wirtschaftskultur“ soll die Untersuchung dazu beitragen, eine analytische Lücke zu schließen. Denn trotz der sich abzeichnenden stärkeren Berücksichtigung wirtschaftskultureller Faktoren werden diese doch im Vergleich zu den makroökonomischen Veränderungen innerhalb von Untersuchungen zur Transformation in Rußland immer noch vernachlässigt. Im Anschluß an die einschlägige Forschung soll unter Wirtschaftskultur die Gesamtheit der jeweils auf die Wirtschaft bezogenen Kenntnisse, Erfahrungen, Wahrnehmungen, Wertungen, Normen und Verhaltensstile ganzer Nationen oder bestimmter Bevölkerungsgruppen innerhalb einer Gesellschaft verstanden werden, die das wirtschaftsrelevante Entscheiden und Handeln der Akteure bzw. Akteursgruppen beeinflußt.

Aus einer Reihe von Gründen scheinen Steuerfragen besonders gut geeignet, wirtschaftskulturelle Einflüsse auf die aktuelle Entwicklung Rußlands zu erfassen. Erstens ist der Steuerbereich von zentraler Bedeutung für Charakter und Ausmaß der schwierigen Wirtschaftslage Rußlands. In ihm spiegeln sich die ökonomischen Probleme des Landes ebenso wie die vielfältigen Anpassungsstrategien der russischen Unternehmer, die Investitionszurückhaltung ausländischer Unternehmer sowie das Verhalten der politischen Akteure. Zweitens ist der Steuersektor von anderen Bereichen der russischen Wirtschaft hinreichend abgegrenzt, analytisch griffig und gleichzeitig in der russischen und westlichen Literatur gut dokumentiert sowie wirtschaftswissenschaftlich aufgearbeitet. Drittens schließlich spielen Kulturfaktoren im Steuersektor eine besonders große Rolle.

Da wirtschaftskulturelle Faktoren in Umsetzung des Steuerrechts in der Praxis häufig erheblich behindern und teilweise sogar außer Kraft setzen, werden Steuergesetzgebung und Steuerpraxis im Projekt als gleichwertige Themenbereiche behandelt. Nachdem sich die Steuerreform als zentraler Schwerpunkt der bisherigen russischen Wirtschaftspolitik unter Präsident Putin erwiesen hat, ist im Arbeitsschwerpunkt „Steuergesetzgebung“ die Untersuchung der Entwicklung und der strukturellen Probleme des Steuersystems mit der Frage nach dem Stil Putinscher Wirtschaftspolitik verknüpft worden.

Im Arbeitsschwerpunkt „Steuerpraxis“ ist als grundlegende Basis für alle Untersuchungen zuerst die Struktur und Arbeitsweise der Steuerorgane untersucht worden. Schwerpunkt der folgenden Analysen waren bisher die Problematik von Steuerzahlungen in non-monetärer Form (Barter) und Ausmaß und Formen der Steuervermeidung. Der Aspekt von Steuerzahlungen als Verhandlungsfrage zwischen Steuerbeamten und Unternehmern soll im folgenden in vergleichenden Studien zur Besteuerung verschiedener Wirtschaftsbranchen intensiv untersucht werden.

Im vorliegenden Arbeitspapier werden erste Ergebnisse zum Projektthema präsentiert. Weitere Ergebnisse des Projekts sowie Auftragsmanuskripte zum Thema des Forschungsvorhabens sollen in dieser Reihe der „Arbeitspapiere und Materialien – Forschungsstelle Osteuropa“ und auf einer internationalen Konferenz vorgestellt werden, die im Rahmen des Projektes im Dezember 2001 in Bremen stattfinden wird. Die Beiträge der Konferenz werden anschließend in Buchform veröffentlicht.

Einleitung

Steuerfragen haben für das post-sowjetische Rußland aus einer Reihe von Gründen zentrale Bedeutung gewonnen. Russische Unternehmer zum Beispiel sehen Steuerchaos und Steuerlast als zentrales Hindernis für eine erfolgreiche Geschäftstätigkeit. In einer 1999 von EBRD und Weltbank durchgeführten Umfrage wurde das Steuersystem von 95% der russischen Unternehmer als wesentliches Problem identifiziert und landete damit auf dem ersten Platz.¹ In einer im Rahmen des hier vorgestellten Projektes durchgeführten Umfrage unter russischen Kleinunternehmern erklärten im Januar 2001 nur 7% der Befragten, daß die Steuerlast für ihren Betrieb leicht zu tragen sei.² Diese Umfrageergebnisse sind nicht nur Ausdruck einer allgemeinen Abneigung Steuern zu zahlen. Die gesetzlich vorgesehene Steuerlast war vielmehr in Rußland – zumindest bis zur Steuerreform 2000 – im internationalen Vergleich sehr hoch. Nach verschiedenen Kalkulationen belief sie sich in Rußland für 1999 auf 55-60% des BIP. Für die Staaten der OECD betrug die durchschnittliche Steuerbelastung hingegen 37% des BIP, für die EU 41%.³ Das selbe Bild wiederholt sich auf der Mikroebene. Eine staatliche Kommission stellte 1998 fest, daß Steuerforderungen des russischen Staates im Durchschnitt fast 80% der Bargeldeinnahmen eines Unternehmens beanspruchen.⁴

Während russische Unternehmen sich über die hohe nominelle Steuerlast beschwerten, sah sich der russische Staatshaushalt gleichzeitig mit deutlich gesunkenen Steuereinnahmen konfrontiert. Die gesamten russischen Steuereinnahmen, die 1992 noch 30% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) entsprochen hatten, sanken bis 1997 auf 23%. Da der Anteil der regionalen Haushalte (bezogen auf das BIP) konstant blieb, reduzierten sich die föderalen Steuereinnahmen von 18% des BIP auf nur noch 9% im Jahre 1998. Mit der anschließend einsetzenden wirtschaftlichen Erholung verbesserte sich die Situation und im Jahre 2000 erreichten die föderalen Steuereinnahmen einen Wert von 15% des BIP.⁵ Zu beachten ist aber auch, daß der Rückgang der Steuerzahlungen in absoluten (inflationsbereinigten) Zahlen deutlich extremer ausfällt, da das russische BIP in den 1990er Jahren stark schrumpfte.

Ein weiteres Problem der Einnahmeseite des Staatshaushaltes ist die Demonetarisierung von Steuerzahlungen. Die Abwicklung von fälligen Zahlungen in Barterform, d.h. die Bezahlung durch die Lieferung von Gütern, wird in Rußland auch bei der Begleichung der Steuerschuld praktiziert. Zusätzlich werden Güterlieferungen an staatliche Abnehmer häufig im nachhinein gegen Steuerschulden verrechnet, also de facto als Steuerzahlungen akzeptiert. Die daraus resultierende Demonetarisierung von Steuerzahlungen hat in einigen Wirtschaftsbranchen und vor allem in einigen Regionen erhebliche Ausmaße erreicht. Der Bargeldanteil an Steuerzahlungen in den föderalen Haushalt ging von gut 90% im Jahre 1994 auf nur noch 59% im Jahre 1997 zurück. Bis zum Jahr 2000 stieg dann wieder deutlich an und erreichte er im ersten Halbjahr 2000 sogar 85%.⁶

Zentrale Ursache für den deutlichen Rückgang der staatlichen Steuereinnahmen und ihre teilweise Demonetarisierung ist der Niedergang der russischen Volkswirtschaft seit dem Ende der

¹ Hellman, Joel / Schankerman, Mark: Intervention, corruption and capture. The nexus between enterprises and the state, EBRD Working Paper No. 58, London 2000, S.6.

² Siehe Anhang, Frage 11.

³ Spravočnik. Social'no-ekonomičeskie problemy Rossii, St. Petersburg 1999, S.96 und Economist, 4.11.2000, S.150.

⁴ Busse, Eva: The embeddedness of tax evasion in Russia, in: Ledeneva, A.V. / Kurkchiyan, M. (Hg.): Economic crime in Russia, Den Haag 2000, S.129-143, hier: S.132

⁵ Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: Without a map. Political tactics and economic reforms in Russia, Cambridge 2000, S.91; Russian Economy. The Month in Review (BOFIT) 3/2001, S.2.

⁶ Halbjahreszahlen besitzen aber nur einen begrenzten Aussagewert, da ein großer Teil der Steuern erst zum Ende des Jahres fällig wird.

Sowjetunion. Er stellt den russischen Staat vor erhebliche ökonomische Schranken einer Selbstfinanzierung aus Steuereinnahmen. Finanzielle Probleme gefährden gleichzeitig die Regulierungskompetenz des Staates gegenüber der Wirtschaft. Weite Teile der russischen Volkswirtschaft haben sich dem Zugriff des Fiskus entzogen. Dies läßt sich als allgemeine Tendenz zur Informalisierung der russischen Wirtschaft ausdrücken, deren zentrale Elemente eine Personalisierung der Beziehung zwischen staatlichen Akteuren und Unternehmern und ein Verzicht auf staatlich garantierte Vertragsbeziehungen zwischen Geschäftspartnern sind. Während ein großer Teil der Beziehungen zwischen Staat und Wirtschaft als persönliche Verhandlungssache abgewickelt wird (häufig auch in Verbindung mit Korruption), steht zugleich ein großer Teil des Wirtschaftslebens in keinerlei positiver und auf allgemeinen Regelungen basierende Verbindung mehr zu staatlichen Institutionen.

Der russische Präsident Vladimir Putin, der Anfang 2000 die Nachfolge von Boris Jelzin antrat, hat als ersten großen wirtschaftspolitischen Reformschritt seiner Amtszeit die Steuerreform gewählt. Im folgenden werden deshalb zunächst Putins Einschätzung der wirtschaftlichen Lage und seine wirtschaftspolitischen Ziele behandelt, wobei seine Beurteilung des bisherigen Steuersystems und seine steuerpolitischen Ziele analysiert werden. Da Präsident Putin politisch stark auf die Unterstützung durch die russische Bevölkerung angewiesen ist, sind seine z.T. ideologischen öffentlichen Äußerungen ein zentraler Gegenstand der Analyse. Obwohl manche Autoren zu dem Schluß gelangen, daß die Äußerungen des Präsidenten nicht in erster Linie inhaltlich „beim Wort“ zu nehmen sind, erscheint in der gegenwärtigen politischen Lage eine gewisse Bindung der Taten des Präsidenten an seine öffentlichen Äußerungen eine real existierende Notwendigkeit seines Machterhalts zu sein.

Nach der Darstellung des wirtschaftspolitischen Ansatzes hinter der staatlichen Regelung des Steuersystems soll untersucht werden, inwieweit sich die Ziele der Steuerreform in der Steuerpraxis realisieren lassen bzw. ihre Umsetzung durch wirtschaftskulturelle Faktoren behindert wird. Dazu werden einleitend Struktur und Arbeitsweise der Steuerorgane beschrieben. Anschließend konzentriert sich die Darstellung auf drei als zentral betrachtete Probleme der Steuerpraxis: Demonetarisierung von Steuerzahlungen, Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen und Steuerhinterziehung.

Die Ergebnisse der im Rahmen des hier vorgestellten Projektes durchgeführten Umfrage zu „Kleinunternehmen und Steuern“ werden im Anhang wiedergegeben.

Putins Einschätzung der wirtschaftlichen Lage und seine wirtschaftspolitischen Ziele

Im Jahre 2000 hat sich die Lage der russischen Wirtschaft drastisch verbessert.⁷ Auch die staatlichen, föderalen Einnahmen sind seit 1999 erheblich gestiegen, der Monetarisierungsgrad der Volkswirtschaft hat sich erhöht. Im „Staff Report“ zu Rußland führt der IWF dies insbesondere auf drei Faktoren zurück: 1. Gewachsene Steuerbasis aufgrund der ökonomischen Erholung, gesteigener Rentabilität und steigender Weltenergiepreise 2. Diskrete Abgabenerhöhungen, insbesondere der Verlagerung von Mehrwert-, Gewinn- und Einkommenssteuereinnahmen von den Regionen zur Föderation, 3. Entschlossener Durchsetzung der Zahlung von Steuern insbesondere bei den großen Ölfirmen und Gazprom.⁸ Der russische Präsident Vladimir Putin schätzt dennoch die ökonomische Lage der RF sehr negativ ein. Rußlands momentane ökonomische Erfolge werden von Putin nicht als wesentliche Entspannung der Lage wahrgenommen. Er warnt eher im Gegenteil vor vorschnellen Erfolgsmeldungen und betont, daß die wirtschaftliche Situation sich nicht grundlegend verändert habe. In seiner Adresse an das Parlament sagt er: „[Die russische Wirtschaft,] aufgrund hoher staatlicher Kreditaufnahmen scheinbar in gutem Zustand, brach vor zwei Jahren unter dem Einfluß der tiefen Finanzkrise zusammen. Die heutigen ökonomischen Indikatoren sehen nur vor dem Hintergrund früherer Daten optimistisch aus. Ich möchte dies betonen – nur vor dem Hintergrund früherer Daten. ... Das momentane Wachstum beruht nur teilweise auf der Erneuerung der Wirtschaftsmechanismen. In vielerlei Hinsicht resultiert es aus günstigen außenwirtschaftlichen Faktoren.“⁹ In dieser Hinsicht schließt sich Putin ganz der Auffassung seines Wirtschaftsberaters Andrej Illarionov an, der die Lage relativ pessimistisch einschätzt und kürzlich sogar vor der Gefahr einer weiteren Währungskrise im Sommer 2001 warnte.¹⁰

Obwohl Putin die aktuellen Indikatoren des Wachstums, der Investitionen und der Steuereinnahmen als „Erfolge seiner Politik“ darstellen und sich politisch zu nutze machen könnte, beharrt er auf einer Darstellung der Lage als *nationalem ökonomischem Notstand*. So wies Putin beispielsweise im Zuge des Brands im Ostankino-Turm auf die seiner Auffassung nach katastrophale Lage der russischen Volkswirtschaft ausdrücklich hin und unternahm keinerlei Anstrengungen gegen die starke negative Symbolkraft des Geschehens, sondern bekräftigte sie sogar.¹¹ Für Putin ist nicht bloß das Wachstum der russischen Wirtschaft mangelhaft. Er sieht die Entwicklung der russischen Nationalökonomie als eine Frage von Leben und Tod russischer Staatlichkeit, der Existenz der Nation, also der nationalen Sicherheit. Die „ökonomischen Bedrohungen“ der nationalen Sicherheit bestehen im Einzelnen im folgenden:¹²

⁷ Das bedeutet nicht, daß ein nachhaltiges Wachstum eingesetzt hätte. Für eine kritische Beurteilung der wirtschaftlichen Entwicklung vgl. Kvaša, Maksim: Politekonomičeskaja ežforija, ekonomičeskij rost, nalogovaja reforma i spontannaja nalogovaja amnistija. Razmyšlenija nedoumevajuščego, in: Polit.ru 29.05.2000, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.polit.ru/documents/241576.html>.

⁸ vgl.: Russian Federation: Staff Report for the 2000 Article IV Consultation and Public Information Notice Following Consultation, IMF Staff Country Report 00/145, S. 8f.

⁹ Aus der Adresse des Präsidenten an das Parlament 2000, Putin, Vladimir: Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Cobraniju Rossijskoj Federacii, 08.07. 2000, Moskau. Im Internet unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>. Eigene Übersetzung aus dem Russischen. Für eine englische Version vgl.: BBC MONITORING Russian President's Address to Federal Assembly (Text Source: Russia TV, Moscow, in Russian 0800 gmt) 08.07. 2000. Im weiteren: „Parlamentsadresse“.

¹⁰ Vgl. Lets Heed Illarionov This Time, Moscow Times Editorial 06.12. 2000.

¹¹ Der Präsident sagte, daß der Brand im Ostankino Turm symptomatisch für die allgemeine Situation im Lande sei. Vgl. Das Russische Machtsystem ist obsolet – Wie wird Putin es heilen?, Segodnja, 13.09. 2000.

¹² Diese Argumente finden sich v.a. im Nationalen Sicherheitskonzept, vgl. Konzept der nationalen Sicherheit der RF, Nezavisimoe voennoe obozrenie, 14.01.2000, veröffentlicht im Internet unter: http://nvo.ng.ru/concepts/2000-01-14/6_concept.html, 15.02.2000. Im Folgenden „Sicherheitskonzept“.

- Verlust der ökonomischen Substanz, des Wirtschaftspotentials. Rückgang von Produktion und Investition; Stagnation auf dem Agrar-Sektor; Ungleichgewichte im Bankensektor;
- Verlust des nationalen wissenschaftlich-technischen Potentials. Rückgang der Tätigkeit im Bereich der Forschung und Entwicklung; sogenannter „Brain-drain“ (Verlust von Spezialisten an das Ausland); Mangelnde Kontrolle über den Export von know-how und geistigem Eigentum;
- Verlust der nationalen wirtschaftlichen Unabhängigkeit. Drohender struktureller Verlust der Fähigkeit, autonom moderne Rüstung in hinreichender Menge und Qualität zu produzieren; Wachstum der inneren und äußeren Verschuldung; zunehmende strukturelle Orientierung auf den Export von Rohstoffen und Energieträgern bei steigendem Anteil von Importen industrieller und high-tech Güter;
- Risiko sog. „technogener Katastrophen“;
- Verlust an Territorium und Bevölkerung. Gefahr separatistischer Bestrebungen aufgrund negativer ökonomischer Prozesse; zunehmende soziale Spaltung der Bevölkerung; Risiko sozialen Unfriedens; Rückgang der Bevölkerung (unter anderem) aus ökonomischen Gründen.

Für Putin liegt also die Bedeutung ökonomischer Gegenstände zunächst in ihrer Wirkung auf russische Staatlichkeit und Macht. Der Mangel an Wachstum, bzw. der ökonomische Rückgang gefährdet nicht nur die Stellung Rußlands als ökonomisch bedeutende Macht sowie seine politische und militärische Stellung in der Welt, er gefährdet die Existenz des Staates selbst. Für Putin ist nationaler Reichtum nicht nur ein Symbol, sondern vielmehr 1) eine Bedingung 2) ein Mittel und 3) ein Resultat innerer und äußerer staatlicher Macht. Dies ist von großer Bedeutung für jede Einschätzung gegenwärtiger und zukünftige russischer Wirtschafts- und Steuerpolitik unter Putin. Putins Hauptziel ist die Rekonstitution russischer Staatlichkeit für ein großes und mächtiges Rußland.¹³ Die Wirtschaft ist für Putin nicht nur die vorliegende Bedingung, sondern auch ein Mittel um dieses Hauptziel zu erreichen. Marktwirtschaft ist für Putin kein Selbstzweck, Putins Parteinahme für Marktwirtschaft und Öffnung ist insofern ein *bedingter* Standpunkt.

Die Marktwirtschaft hat ihre Leistung für das Hauptziel zu erbringen, dafür will man sie – aber auch nur *sofern* sie diese erbringt. Bislang gibt es keine sichtbaren Anzeichen für einen radikalen Umschwung in dieser Hinsicht. Dennoch impliziert das Primat der Rekonstitution russischer Staatlichkeit für ein Großrußland ein klares Konzept, was das ökonomische System zu leisten hat. Putin hat eindeutige, quantitative Ziele seiner Wirtschaftspolitik für die nächsten Jahre definiert. Seinem Plan zufolge wird die russische Wirtschaft in den nächsten 15 Jahren um mindestens 8-10% wachsen müssen. Viele Experten halten diese Zielvorgabe für unrealistisch bis voluntaristisch,¹⁴ doch sie scheint eben nicht aus einem Konzept des „Realismus“, aus einer Einschätzung des „wirtschaftlich Möglichen“, im Sinne einer Akzeptanz dessen, was der Weltmarkt Rußland an Entwicklungsmöglichkeiten einräumt, zu resultieren. Substantielles Wachstum *muß* stattfinden, oder Rußland ist verloren. Wie dies konkret zu erreichen ist, ist sekundär – das Resultat zählt.

Daher hält Putin auch parallel verschiedene, sich gegenseitig ausschließende Optionen der weiteren Gestaltung der russischen Wirtschaftspolitik aufrecht, wobei er geschickt antagonistische wirtschaftspolitische Ausrichtungen der wichtigsten politischen Kräfte einbindet. Neben dem

¹³ Vgl. dazu Fruchtmann, Jakob: Putins Versuch einer Rekonstitution Rußlands. Anmerkungen zum Stil des neuen Präsidenten, in: H.-H. Höhmann: Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas, Bremen 2001, S.104-123.

¹⁴ „In economics there are no miracles. Putins expectations of growth potentials of 8 respectively 10 percent annually over the next 15 years in order to catch up with Portugal/Spain or Great Britain/France respectively are simply unrealistic.“ vgl. Vogel, Heinrich: The Russian Economy under Putin: Doomed to Boom? Contribution to the Colloquium „Where is Russia heading?“ organised by the Centre for Defense Studies in Brussels, March 1, 2000, veröffentlicht im Internet unter: <http://www.biost.de/preswahl/vogel.htm>, 30.06.2000.

von German Gref und seinem Centr strategičeskich razrabotok¹⁵ ausgearbeiteten „wirtschaftsliberalen“ Programm,¹⁶ das bislang noch keine eindeutige offizielle Unterstützung durch den Präsidenten erfahren hat, wurden parallel auch andere Wirtschaftsprogramme im Auftrag des Präsidenten entwickelt, beispielsweise im letzten Jahr das Masljukov-Programm¹⁷ oder aktuell das Išaev-Programm.¹⁸ In diesem auf realwirtschaftliche Indikatoren ausgerichteten Programm soll in einer ersten Phase durch staatliche Lenkung das gesamte Potential bisher stillgelegter oder brachliegender industrieller Ressourcen aktiviert werden, wobei u.a. mit einer staatlich gelenkten Investitionspolitik, Devisenbewirtschaftung und strengen Kapitalverkehrskontrollen zu rechnen wäre. Der Präsident hat inzwischen dazu aufgerufen, dieses Programm mit dem Programm Gref's zu „harmonisieren“.

Eine Ableitung nationaler Bescheidenheit aus einer „Ist – Analyse“ der Mittel kommt für Putin nicht in Frage. Vielmehr muß umgekehrt *politisch* hervorgebracht werden, was an Mitteln der Umsetzung fehlt. Der Staat, wenn er die ihm eigentlich zukommende Position einnehmen können soll, braucht diese Leistungen der Wirtschaft. Umgekehrt kann, aus Putins Sicht, auch nur der Staat die Wirtschaft dazu in die Lage versetzen, diese Leistung zu erbringen. Seine ökonomischen Zielvorgaben entspringen einem politischen Standpunkt, der ganz auf die Macht des Staates setzt, die Wirtschaft zu deren Erfüllung zu befähigen. Dazu muß der russische Staat allerdings auch in der Lage sein. In seiner Parlamentsansprache sagt Putin: „Ein ineffektiver Staat ist die Hauptursache der langen und tiefen ökonomischen Krise. Davon bin ich vollkommen überzeugt.“¹⁹

Um die angestrebte Rekonstitution russischer Staatlichkeit erreichen zu können, muß Putin zunächst seine *eigene* Macht sichern. Insgesamt kann jedoch mittlerweile von einer bisher noch nicht dagewesenen politischen Handlungsfreiheit des Präsidenten ausgegangen werden. Ausdrücklich gegen Putin kann z.Zt. in Rußland keine Politik gemacht werden. Die Duma ist stratifiziert, die Parteien sind im Wesentlichen auf kooperative bis opportunistische Strategien im Verhältnis zu Putin eingeschwenkt. Der Föderationsrat ist entmachtet.²⁰ Die Gouverneure sind wesentlicher Kanäle ihrer Macht beraubt. Die wichtigsten Medien unterstützen Putin. Die Be-

¹⁵ Dieses Institut wurde von Putin zur Regierungsberatung ins Leben gerufen und am 23. Dezember 1999 der Öffentlichkeit vorgestellt. Es steht unter der Leitung von German Gref. Vgl. hierzu ausführlich: Knabe, Bernd: Putins „Strategiezentrum“. Aktuelle Analysen des BIOS Nr. 27/2000, 5. Mai 2000.

¹⁶ Fond „Centr strategičeskich razrabotok“: Projekt. Strategija razvitiya Rossijskoj Federacii do 2010 goda. Moskau 2000. Im Internet unter <http://www.kommersant.ru/Docs/Strat1.htm>.

¹⁷ Das Memorandum wurde von Jurij D. Masljukov (KPRF), ehemals Vorsitzender der GOSPLAN, Vorsitzender des Duma-Komitees für Industrie, Bau und wissenschaftsintensive Technologien nach Anhörungen für ein nationales Wirtschaftsprogramm entwickelt und wurde am 31.08. 2000 mit dem Untertitel „Der Platz der Industrie in der Sicherung nachhaltigen ökonomischen Wachstums“ veröffentlicht. Für eine ausführliche englische Zusammenfassung vgl. Douglas, Rachel: Maslyukovs Program: A Strategy for National Industrial Development, Executive Intelligence Review 27 (36) 15.09. 2000.

¹⁸ Das Programm ist bis zum Zeitpunkt der vorliegenden Publikation noch nicht veröffentlicht worden, zirkuliert jedoch bereits unter den russischen Eliten und wird viel diskutiert. Das Original hat einen Umfang von 100 Seiten und wurde von Išaev am 22.11. 2000 auf der ersten Sitzung des vom Präsidenten neu konstituierten Staatsrats, der Putin persönlich präsidierte, präsentiert. Für eine ausführliche englische Zusammenfassung vgl. Tennenbaum, Jonathan: The Ishaev Report. An Economic Mobilization Plan for Russia, in: Executive Intelligence Review 9/2001, 02.03. 2001.

¹⁹ Parlamentsadresse. Jaques Sapir spricht von einem „large scale failure of state power“ (Sapir, Jaques: Russia's Crash of August 1998: Diagnosis and Prescription, in: Post-Soviet Affairs, 1/1999, S. 1-36. Archie Brown stellt den russischen Staat folgendermaßen dar: „a bloated state that ... was incapable of performing satisfactorily such basic functions as collecting taxes, paying public service workers, and maintaining law and order.“ (Brown, Archie: The Russian Crisis. Beginning of the end or End of the Beginning, in: Post-Soviet Affairs, 1/1999, S. 56-73.)

²⁰ Wie die RTR Nachrichten vom 13.03. 2001 melden, wurde bereits die erste politische Gruppierung im umgestalteten Föderationsrat gegründet, der sich ca. 90 Mitglieder des Föderationsrates anschließen sollen. Sie trägt den Namen „Zur Unterstützung des Präsidenten“.

völkerung steht eindeutig hinter dem Präsidenten.²¹

Auf Grundlage dieser Konsolidierung seiner Macht konnte Putin auch die von ihm angestrebten steuerpolitischen Veränderungen praktisch „unzensiert“ von relevanten Interessen- und Machtgruppierungen durchsetzen. Die Annahme der neuen Steuergesetze stellt einen erheblichen politischen Sieg Putins und seiner Mitarbeiter dar. Der Widerstand regionaler Machthaber und des Föderationsrates wurde erfolgreich gebrochen, Zugeständnisse an einzelne Macht- oder Interessengruppen waren minimal.²² Nachdem lange Zeit keine politische Möglichkeit bestand, eine grundlegende Steuerreform durchzuführen, wurde die Verabschiedung des zweiten Teils des Steuerkodex von Putin und seiner Mannschaft sehr schnell durchgeführt, tatsächlich waren die Hauptengpässe seiner schnellen Implementierung administrativer Natur.²³ Im folgenden Abschnitt soll gezeigt werden, daß für Putin eine Neuordnung des Steuersystems eine entscheidende strategische Rolle für die Entwicklung des Landes spielt, wobei zunächst die wichtigsten Ziele der Steuerreform zusammengefaßt werden.

Die Hauptanliegen der Steuerreform im Überblick

- Stärkere Berücksichtigung der realen Besteuerbarkeit unternehmerischer Aktivitäten, Wachstumsförderung durch Senkung der Gesamtsteuerlast für Unternehmen; Verbesserung der Investitionsbedingungen in- und ausländischer Unternehmer
- Integration von Unternehmen aus der Schattenwirtschaft in den legalen Bereich; Rückgewinnung staatlicher Kontrolle über das ökonomische Potential des Landes
- Vereinfachung der Steuergesetzgebung, Beseitigung undurchsichtiger Privilegierungsmöglichkeiten, mithin von Verhandlungsspielräumen
- Vereinheitlichung der steuerrechtlichen Bedingungen für alle Unternehmen
- Zentralisierung der Steuereinnahmen / des Verteilungspotentials
- Monetarisierung der Steuereinnahmen / der Ökonomie

²¹ Dies zeigen die regelmäßig veröffentlichten Ratings. Eine umfassendere Analyse findet sich bei: Clem, Ralph S. / Craumer, Peter R.: Spatial patterns of political choice in the post-Yeltsin era. The electoral geography of Russia's 2000 presidential elections, in: Post-Soviet Geography and Economics 7/2000, S. 465-482.

²² In einigen Punkten übertraf die von der Duma verabschiedete Fassung sogar die von der Regierung geforderte Regelung. So wird der Rentenfond nicht, wie von der Regierung geplant, erst im Januar 2003, sondern bereits zum Januar 2001 im Zuge der Einführung der einheitlichen Sozialsteuer aufgelöst. Vgl. Socnalog: Deputaty okazalis' radikal'nee pravitel'stva, Zolotoj Rog 44, 14.06. 2000, aus: http://www.vladivostok.com/Golden_Horn/2000/044/d002.htm, 23.10. 2000.

²³ Noch im Jahr 2000 wurden Änderungen an 36 von insgesamt 126 Artikeln des ersten Teils des Steuerkodex von z.T. grundlegendem Charakter vorgenommen, um – bei aller Eile – Widersprüche zwischen den Gesetzen und zur Verfassung der RF auszuräumen, vgl. Panskov, V. (Auditor des Rechnungshofs): Idet li v Rossii nalogovaja reforma?, in: Rossijskij ekonomičeskij žurnal 11/2000. Die Vedomosti vom 27.12. 2000 melden, daß im Januar 2001 voraussichtlich keine Steuern eingenommen werden würden, da es noch keine verbindliche Festlegung einer Operationalisierung der neuen Steuergesetzgebung gebe. Dies liege unter anderem daran, daß nachträgliche Änderungen zum zweiten Teil des am 05.08. 2000 vom Präsidenten unterzeichneten Steuerkodex erst am 20.12. 2000 vom Föderationsrat paraphiert wurden und bis zum Erscheinen jener Meldung noch nicht vom Präsidenten unterzeichnet worden waren, obwohl sie bereits zum 01.01.2001 in Kraft traten.

Beurteilung des Steuersystems und Ziele der Steuerreform

Seit der Grundlegung des russischen Steuersystems im „Gesetz über die Prinzipien des Steuersystems“ vom Dezember 1991 und einer näheren Regelung der grundlegenden Steuerarten (Mehrwertsteuer, Gewinnsteuer, Einkommenssteuer) ab 1992 führten eine Unzahl von ad hoc Gesetzesänderungen, Präsidialerlassen, Erlassen und Gesetzen auf verschiedenen staatlichen Ebenen, insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene, zu einem komplexen Geflecht von z.T. widersprüchlichen Besteuerungsvorschriften. An einem neuen Steuerkodex wurde bereits seit 1993 gearbeitet, er wurde dann 1996 der Duma zur Diskussion und Abstimmung vorgelegt. Man hatte zwar erwartet, daß der erste, allgemeine Teil dieser Steuerreform, der sich v.a. mit den rechtlichen Grundlagen der Besteuerung in der RF befaßt, spätestens 1997 verabschiedet werden würde, tatsächlich aber ergaben sich im Laufe der Debatten in der Duma so viele Änderungen, daß seine Verabschiedung in überarbeiteter Fassung erst 1998 erfolgte, so daß der erste Teil des neuen Steuerkodex erst am 01.01. 1999 in Kraft trat. Er regelt vor allem allgemeinsrechtliche Grundlagen der Steuern in Rußland, enthält aber noch keine konkreten Ausführungen. Der zweite Teil, der die konkreten Bestimmungen zu den Steuern enthält, fällt inzwischen mit der von Putin und seiner Mannschaft initiierten Steuerreform zusammen und trat zum 01.01. 2001 in Kraft.²⁴

Putin verknüpft in seiner Adresse an das Parlament vom 08.07. 2000, in der er besonders intensiv auf die Frage der Steuerreform eingeht, die Fähigkeit des russischen Staates, seine Ausgaben von ausländischen Kreditgebern unabhängig zu machen, mit der Überlebensfähigkeit der gesamten Nation: „Die Situation ist untragbar, und das nicht bloß wegen unseres Nationalstolzes – obwohl auch das wichtig ist – die Frage ist viel akuter, dramatischer: Werden wir in der Lage sein, als Nation zu überleben, als Zivilisation, wenn unser Wohlstand wieder und wieder von internationalen Krediten und Gefälligkeiten von seiten der Führer der Weltwirtschaft abhängt.“²⁵ Steuern werden als national unabhängige staatliche Einnahmequelle betrachtet, von der das Schicksal der Nation abhängt. Ökonomische Unabhängigkeit vom Ausland wird mit dem Überleben der gesamten russischen Nation gleichgesetzt und kann nur durch ausreichende Steuereinnahmen sichergestellt werden. Mit dieser Ausdrucksweise stellt Putin die Steuerreform in einen diskursiven Kontext, der in modernen kapitalistischen Nationen eher mit Kriegen als mit fiskalpolitischen Maßnahmen in Verbindung gebracht wird.

Ein zentrales Problem des russischen Steuersystems besteht in dem sehr großen Ausmaß der Schattenwirtschaft. Putin spricht von einer herrschenden „Diktatur der Schattenwirtschaft“.²⁶ Für ihn ist der aktuelle Zustand gekennzeichnet durch mangelndes Vertrauen der Unternehmer in den Staat und dessen Fähigkeit, ihnen nutzbare rechtliche Bedingungen ihres Geschäftes zu

²⁴ Eine ausführliche Schilderung der Besonderheiten des russischen Steuersystems und seiner Geschichte kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Im Rahmen des Projekts wurde aber Dr. Maria Kostenko mit einer ausführlichen Schilderung, unter besonderer Berücksichtigung juristischer Gesichtspunkte beauftragt. Darüber hinaus verfaßt Frau Kostenko eine ausführliche Schilderung der gesetzgeberischen Aspekte der aktuellen Steuerreform im kommenden, von den Projektmitarbeitern herausgegebenen Sammelband zur wirtschaftskulturellen Transformationsforschung (Höhmnn, Hans-Hermann (Hrsg.): Wirtschaft – Kultur – Transformation. Beiträge zur wirtschaftskulturellen Transformationsforschung, Bremen (in Vorbereitung). Für Überblicksdarstellungen zur Entwicklung des russischen Steuerrechts vgl. auch Russian Economic Trends, 13.07. 2000; OECD Economic Surveys 1999-2000. Russian Federation, Paris 2000; Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: Without a map. Political tactics and economic reforms in Russia, Cambridge 2000; Seidel, Bernhard / Schrooten, Mechthild: Fiscal Federalism and Financial Resources for Regional Development – Co-operative and Competitive Models. The International Experience – an Example for Russia? DIW Discussion Papers 220/2000, Berlin 2000; Freinkman, Lev / Haney, Michael: What Affects the Propensity to Subsidize: Determinants of Budget Subsidies and Transfers Financed by the Russian Regional Governments in 1992-1995. World Bank Discussion papers 1818/1997, 11.06. 1997 (Freinkman/Haney vertreten die These, daß – sei es durch eigene Einnahmen oder Transfers – fiskalisch bessergestellte Regionen stärker zu Subventionen neigen).

²⁵ Parlamentsadresse.

²⁶ Parlamentsadresse.

gewährleisten, da die Gesetze sich zu häufig ändern, sich widersprechen und den Unternehmern nicht einmal elementare Eigentumsrechte zu sichern vermögen.²⁷ In der Folge dieser „Pflichtvergessenheit“ des Staates sähen auch die Unternehmer ihrerseits keine Veranlassung *ihre* Pflichten zu erfüllen. Insofern macht Putin durchaus auch den russischen Staat und die geltende Steuergesetzgebung für die eingetretene Lage verantwortlich: „Es wäre kaum gerecht, die Bürger allein für alles verantwortlich zu machen und so zu tun, als ob der Staat für diese Sachlage nicht verantwortlich wäre.“²⁸

Putin hält erstens eine Wiedererlangung staatlicher Kontrolle über das gesamte Wirtschaftsleben der Nation, im Sinne einer „großen Inventarisierung“ der Wirtschaft für unumgänglich.²⁹ Er will auf diese Weise eine grundlegende staatliche Kontrolle (Monitoring) über die ökonomischen Aktivitäten der Bürger seines Landes etablieren, da dies seiner Auffassung nach eine Voraussetzung der Etablierung eines funktionalen Verhältnisses von Staat und Wirtschaft darstellt. Dabei spielt die Neuordnung des russischen Steuersystems eine herausragende Rolle.³⁰

Zweitens soll Subordination der Wirtschaftssubjekte unter das staatliche Recht zur Regulierung der geschäftlichen Rahmenbedingungen und der fiskalischen Beteiligung am Ertrag zur *conditio sine qua non* der Teilnahme am Geschäftsleben werden. Der Versuch, den Anteil von Geschäften, die staatlichem Zugriff und Einfluß entzogen sind zu reduzieren schließt Taktiken der Drohung und Einschüchterung ein. Auch hier spielt die Funktion des russischen Steuersystems (insbesondere der Exekutivorgane) eine strategisch entscheidende Rolle.

Drittens geht Putin davon aus, daß die Funktion staatlicher formaler Institutionen wiederhergestellt werden muß, da die russische Ökonomie ohne verläßlich kalkulierbare, allgemein gültige und funktionale staatliche Rahmenbedingungen nicht die notwendigen Leistungen erbringen können. Der sozio-ökonomische Effekt, der mit der Vereinheitlichung legaler (und fiskalischer) Rahmenbedingungen angestrebt wird, besteht in der Wiederherstellung dessen, was Putin den „einheitlichen politischen und wirtschaftlichen Raum“ nennt.³¹ Dieser ist nicht nur für einen räumlich und ökonomisch großen, transparenten und effizienten gesamtrussischen Markt mit hoher Faktormobilität von elementarer Bedeutung. Er ist vor allem erforderlich, da unter Putin grundlegende staatliche Kontrolle über die Ökonomie zurückgewonnen werden soll. Und wieder ist es insbesondere das russische Steuersystem, dem Putin dabei eine entscheidende Rolle zuschreibt.

²⁷ Vgl. hierzu v.a. das Izvestija-Interview mit Putin (Putin, Vladimir: Rossiya ne dolzhna byt' i ne budet policejskim gosudarstvom, Izvestija, 14.06. 2001. Im Folgenden: „Izvestija-Interview“). La Porta et al., kommen in ihrer Studie zu dem Schluß, daß es eine Korrelation zwischen „good government“ und der Höhe der Steuereinnahmen gebe, vgl. La Porta, Raphael / Lopez-de-Silanes, Florencio / Shleifer, Andrei / Vishny, Robert: The Quality of Government, in: The Journal of Economics, Law and Organization 1/1999.

²⁸ Parlamentsadresse.

²⁹ Putin sagte, auf ein Gorbačev Zitat anspielend: „Heute brauchen wir eine Inventarisierung des Landes wie die Luft zum Atmen.“ (Gorbačev bezog sich auf Demokratie). Putin, V.V.: Offener Brief an die Wähler, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.putin2000.ru/04/>, eigene Übersetzung.

³⁰ So meint der Stellvertretende Leiter des methodisch-analytischen Zentrums der Steuerpolizei, daß die Schaffung von Staatlichkeit durch die Schaffung eines Systems sozialer Kontrolle, und letzteres wiederum durch die Schaffung eines effizienten Steuersystems zu erreichen sei: „Das Steuersystem ist und bleibt der wichtigste Mechanismus nationaler und sozialer Integration, und die Steuer ist das Hauptmittel der politischen Verwaltung und ökonomischen Regulierung.“ Mišin, G.: Nalog i social'nyj kontrol' (Politologičeskij i kriminalističeskij aspekty), in: Gosudarstvo i Pravo 8/2000, S.41. Mišin sieht, unter direkter Bezugnahme auf Äußerungen Putins, das Steuersystem als „System der staatlichen Bestandsaufnahme, Kontrolle und Regulierung“. Er meint es sei „das wichtigste System der Integration des gegenwärtigen staatlichen (nationalen) Organismus“. Mithin bestimme der Prozeß der Bildung eines Steuersystems in bedeutendem Maße den Erfolg des Aufbaus der rußländischen Staatlichkeit insgesamt. (ebd., S. 44).

³¹ „Wissen Sie, jeder versteht, daß das einheitliche ökonomische und politische Territorium auseinanderfällt. Und dies ist eine der Hauptaufgaben.“ Putin, Vladimir, Ot pervogo Lica, Moskau 2000, S.165, eigene Übersetzung.

Etablierung eines Steuersystems

Obwohl eine Steigerung staatlicher Einnahmen eines der Hauptziele der Steuerreform darstellt, gehen die Ziele der Reform also über rein fiskalische Gesichtspunkte weit hinaus. Putin und seine Mitarbeiter betonen häufig den *prinzipiellen Charakter* der mit der Steuerreform angestrebten Ziele. Es scheint sich ihnen nicht bloß um eine (periodisch immer wiederkehrende) Anpassung des Steuersystems an ökonomische Entwicklungen zu handeln. Vielmehr soll erstmalig ein funktionstüchtiges Steuersystem etabliert werden. So meint etwa der erste stellvertretende Finanzminister Sergej Shatalov: „Der Zweck der Steuerreform ist, ein stabiles und vorhersehbares Steuersystem zu schaffen.“³² (Was unterstellt, daß vorher noch kein stabiles Steuersystem existierte). Putin bezeichnet die Steuerreform als „das größte Ereignis im Leben des Landes“.³³ An anderer Stelle sagt er: „Mit der Annahme dieser (*d.h. der Steuerreform*) wird in den Beziehungen der Machtstrukturen und der Unternehmer eine kardinal neue Etappe beginnen, eine Etappe der gemeinsamen Verantwortung und der gegenseitigen Verpflichtungen.“³⁴ Gref spricht bezgl. der Steuerreform von einem neuen „contract social“.³⁵ Es ist anzunehmen, daß derartige Äußerungen auch mit der Absicht einer politischen Signalwirkung verbunden sind.

Gref spricht in einem Interview mit der Zeitung Vedomosti von der Notwendigkeit der Etablierung einer *Steuerkultur* in Rußland.³⁶ In dem von Putin in Auftrag gegebenen und vom Centr strategičeskich razrabotok entwickelten Konzept der Entwicklung Rußlands bis zum Jahr 2010 heißt es, daß es gelte, „in kürzest möglicher Zeit eine Reform des Steuersystems durchzuführen, die, zusammen mit einer unbeirraren Erfüllung staatlicher Verpflichtungen, in einem drastischen Ansteigen des Vertrauens in den Staat resultieren wird.“³⁷ Es ist also nicht weniger angestrebt, als die Grundlegung eines neuen Verhältnisses von Staat und Bürgern, bzw. von Staat und Wirtschaft.

„Kardinal neu“ kann ein Verhältnis der „gemeinsamen Verantwortung und der gegenseitigen Verpflichtungen“ nur sein, wenn das bisherige Verhalten umgekehrt als „verantwortungslos“ und „pflichtvergessen“ beurteilt wird. Damit ist nicht bloß eine Diskreditierung der Unternehmerschaft gemeint. Das Verhältnis der Verpflichtung der Unternehmer auf die Bedienung fiskalischer Ansprüche des Staates setzt in Putins Darstellung umgekehrt eine Einhaltung der staatlichen Pflichten gegenüber der Gesellschaft voraus. In einer Gleichung von Recht und Pflicht ausgedrückt bedeutet dies, daß eine staatliche Gewährleistung von Rechten an die Unternehmer diese auch in die Pflicht setzt, dem Gewährer ihrer Rechte umgekehrt zu seinem Recht zu verhelfen. Diese Idee löst sich logischerweise zunächst in Unterordnung auf, da ein Subjekt unterstellt wird, daß die Rechte und Pflichten verteilt, auch wenn Putin rethorisch so argumentiert als ob Unternehmer *und* Staat gleichermaßen einem Katalog von Pflichten unterworfen seien.

Putin spricht demgemäß vom *moralischen* Recht des Staates, die Zahlung von Steuern zu verlangen – da er selbst seinen (wiederum nicht bloß rechtlich bestimmten) Pflichten nachkommt: „Ja, ich bin der Meinung, daß der Staat bereits heute über das moralische Recht verfügt, die Forderungen an sich und alle Bürger zu erhöhen. Einigen Verpflichtungen, ich möchte sie vorläufig nicht als Errungenschaften bezeichnen, kommt der Staat bereits nach.“³⁸ Putin zählt zu den zu erhöhten Forderungen berechtigenden Taten des russischen Staates die neue Haushalts-

³² Bloomberg, 26.07.2000.

³³ Reuters, 07.08. 2000.

³⁴ Izvestija-Interview, 14.7.2000

³⁵ Russian Journal, 29.07. 2000.

³⁶ „Wir verstehen, daß man eine Steuerkultur nicht in einem Jahr erzwingen kann.“ Vedomosti, 31.07. 2000.

³⁷ Vgl.: Strategija Razvitija Rossii do 2010 goda – Konceptcija 10.05.2000, veröffentlicht im Internet unter: <http://www.russianembassy.org/RUSSIA/Russia-2010-rus.htm> RussianEmbassy.org. (s. dort auch inoffizielle englische Übersetzung). Im Folgenden: „10-Jahres-Konzept“.

³⁸ Izvestija-Interview, 14.7.2000

disziplin, die Verbesserung der Erfüllung staatlicher Zahlungsverpflichtungen, die Durchführung der Steuerreform selbst und die „Schaffung von Ordnung in der Wirtschaft“.³⁹ Da der Staat den so von Putin dargestellten Verpflichtungen den Unternehmern gegenüber nachkomme, sei es folglich nur billig, wenn auch die Unternehmer ihren Verpflichtungen gegenüber dem Staat nachkämen.

Falls diese „moralische Berechtigung“ nicht ausreicht, um zu der verlangten Unterordnung der Unternehmer unter den Staat und die Erfüllung ihrer Steuerpflichten zu führen, kündigt Putin Zwangsmaßnahmen an. German Gref, der von Putin ernannte Minister für wirtschaftliche Entwicklung und Handel, scherzt in einem Interview mit dem Handelsblatt, daß, wenn die Reform kein Erfolg werden sollte, die Regierung wohl gezwungen sei, nach anderen Methoden vorzugehen, z.B. indem sie die Todesstrafe für alle, die ihre Steuern nicht zahlen, einführe.⁴⁰ „Moral suasion“ scheint also im Verständnis der aktuellen russischen politischen Elite Taktiken der Drohung einzuschließen.

Gleichzeitig ist aber auch eine Bereitschaft wahrzunehmen, die Interessen der Betroffenen zu berücksichtigen. Denn Putin äußert ja Verständnis dafür, daß Unternehmer gar nicht in der Lage sind, ihren Pflichten nachzukommen. In Bezug auf die Steuern gibt Putin unumwunden zu, daß sie für sehr viele Unternehmer prohibitiv hoch seien und verspricht Steuersenkungen.⁴¹ Eine Einrichtung bezahlbarer Steuern, die das Interesse und die Leistungsfähigkeit der Unternehmer berücksichtigt, ließe dann „im Gegenzug“ erwarten, daß die Unternehmer ihrerseits ihren Verpflichtungen – nämlich der Zahlung von Steuern – nachkämen. „Das Wichtigste“ so Putin „ist dabei, daß eine einheitliche Einkommenssteuer von 13% eingeführt werden soll, was für das Unternehmertum von großem Vorteil ist, große Möglichkeiten für Transparenz schafft. Im Gegenzug rechnen wir damit, daß die Unternehmer ihrerseits die Spielregeln einhalten werden.“⁴²

Die wichtigsten Maßnahmen der Steuerreform im Überblick

- Einführung eines einheitlichen Einkommenssteuersatzes von 13%, anstelle der zuvor geltenden progressiven Besteuerung des Einkommen von 12% bis 35%.
- Einführung einer einheitlichen Sozialsteuer anstelle der bisherigen Einzahlung in die einzelnen (außerbudgetären) sozialen Fonds (was prinzipiell einem Kassensystem entspricht) i.H.v. insg. 38,5 % direkter Abgaben. Regressive Sätze von 35,6% bis 2%
- Drastische Senkung / Abschaffung der (ergebnisunabhängigen) Umsatzsteuer (bislang Einnahmequelle speziell der Regionen)
- Möglichkeit für Regionen, zur Kompensation bis zu 5% Gewinnsteuer zu erheben
- Ausgleich der Einnahmen durch drastische Erhöhung der Akzisen (v.a. Tabak, Alkohol, Benzin)

³⁹ Ebd. Der Unternehmerschaft wird dabei unterstellt, daß sie zur Durchführung ihrer Geschäfte dieser Ordnung durch den Staat bedürfe.

⁴⁰ Vgl. „Death penalty“ for tax non-payers if reform not a success. Text des Berichtes von Echo Moskvyy vom 02.08.2000, BBC-Monitoring.

⁴¹ „Die unverünftige Höhe der Steuern ist in den letzten Jahren vielleicht zu einem der dringendsten Probleme geworden. [...] Nur wenige glaubten, daß die Situation sich ändern könnte. [...] Eine Senkung der Steuerlast wird es den hart arbeitenden und gewissenhaften Unternehmern ermöglichen, mit Zuversicht in ihrem eigenen Land ihr eigenes Biznes zu machen.“ Parlamentsadresse.

⁴² Izvestija-Interview, 14.7.2000

Der einheitliche Einkommenssteuersatz von 13% trägt nach der Auffassung von Maxim Kvaša Züge einer Steueramnestie.⁴³ Die einheitliche lineare Besteuerung des Einkommens mit 13% für diejenigen Unternehmen, die die gesamten Lohn- und Gehaltszahlungen tatsächlich versteuern, stellt eine erhebliche Entlastung dar, da sie zuvor bis zu 35% Einkommenssteuer zu zahlen hatten. Unternehmen, die bislang keine Einkommenssteuern gezahlt haben, bietet die Reform dagegen keinen absoluten Vorteil, könnte aber geeignet sein, eine Rückkehr aus der Schattenwirtschaft zu begünstigen, sofern noch andere Veranlassungen dazu bestehen und keine rückwirkende Sanktionierung droht. Was die angesprochene „Transparenz“ anbelangt, so ist hiermit zum einen die leichtere Durchschaubarkeit der vereinfachten Regelung gemeint. Zum anderen ist aber auch die in Rußland sehr weit verbreitete „graue“ Praxis der Auszahlung insbesondere von höheren Gehältern in Form von Depositen und Versicherungen angesprochen. Dabei wird nur der Minimalbetrag von unter USD 1.770,- p.a. als offizielles Gehalt gezahlt und zum Minimalsatz von 12% versteuert, der Rest aber fällt unter die im Vergleich zur einsetzenden Progression günstigeren Sätze von 15% auf Depositen und Versicherungen. Im Gefolge der einheitlichen Festsetzung der Einkommenssteuer auf 13% soll (bei weiterhin bestehendem Risiko der Zahlung von Strafen) ein solches Vorgehen dann nicht mehr attraktiv sein.⁴⁴

Auf Verlautbarungen aus Regierungskreisen, daß eine lineare Einkommensbesteuerung nur vorübergehend angewendet werden solle,⁴⁵ bis ein „normales“ Steuersystem etabliert sei, da diese Regelung nicht für an und für sich gerecht gehalten werden könne,⁴⁶ folgten heftige Reaktion von Unternehmerseite, bis schließlich auf höchster Ebene klargestellt wurde, daß dieser Satz mindestens drei Jahre gelten solle.⁴⁷ Die Diskussion über diese Frage verdeutlicht den Widerspruch zwischen dem Bemühen der Regierung, ein *stabiles* Steuersystem zu schaffen, und der Absicht, die Unternehmerschaft durch „Sonderangebote“ zur Teilnahme an ihm überhaupt erst zu bewegen. Angesprochen ist mehr als bloß die *de jure* bestehende Pflicht, aber auch mehr als eine bloße rationale Kalkulation der Unternehmer.

Gleichheit vor dem Fiskus

Die Steuerreform bezieht sich auf Verhaltens- und Denkweisen, die über formale gesetzliche Verpflichtungen und rationale Kalkulationen der Unternehmer hinausgehen, ganz besonders was die Einstellung der Wirtschaftseliten zu Staat und Gesetz betrifft. Hier ist besonders das Problem der Partikularisierung des Staates zu nennen. Partikularinteressen haben sich Staatsbe-

⁴³ Vgl. Kvaša, Maksim: Politekonomičeskaja eĭforija, ekonomičeskij rost, nalogovaja reforma i spontannaja nalogo-
vaja amnistija. Razmyšlenija nedoumevajuščego, in: Polit.ru 29.05.2000, im Internet veröffentlicht unter:
<http://www.polit.ru/documents/241576.html>. Kvasha kritisiert, daß die Steuerreform, obwohl sie zu weiten Teilen
eine Steueramnestie darstelle, nicht ausdrücklich als solche durchgeführt worden sei, so daß wesentliche Effekte im
Kampf mit der Schattenwirtschaft wirkungslos zu verpuffen drohten.

⁴⁴ Orlova, Natalya: The new tax code. Myth and reality, Alfa Bank Macroeconomic Analysis, 18.08.2000.

⁴⁵ Die Zeitung Kommersant' meldete, Ilja Klebanov habe die Senkung der Einkommenssteuer auf einen einheitlichen
Satz von 13% zu einer vorübergehenden Maßnahme erklärt. Kommersant' 29.07. 2000.

⁴⁶ „Natürlich ist das [der einheitliche Einkommenssteuersatz] wahrscheinlich aus sozialer Sicht nicht sehr gerecht.
[...] wir sind davon ausgegangen, daß wir letzten Endes aktiv werden müssen mit Handlungen, die nicht einen gewalt-
samen, sondern einen ökonomischen Charakter tragen und die – erstens – auf eine Erhöhung des Vertrauens in den
Staat ausgerichtet sind, sowie – zweitens – dazu geeignet sind, einen bedeutenden Teil der Ökonomie des Landes aus
dem Schatten herauszuführen.“ Putin, Vladimir: Interview Prezidenta Rossijskoj Federacii V.V. Putina Telekanalam
ORT, RTR i „Nezavisimoj gazete“, 24.12. 2000. Im Internet unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/127.htm>
(Eigene Übersetzung).

⁴⁷ „Gref said the government values ‘mutual trust’ between it and society and insisted the ‘current government’ has
no plan to raise the tax. He added that he asked his office staff about the comments printed in Kommersant, and no
one admitted speaking to the newspaper.” (Borisova, Yevgenia: Kremlin Hints 13% Flat Income Tax Is a Ruse,
Moscow Times 01.08. 2000). Sogar der russische Ministerpräsident Michail Kasjanov hat eine baldige Aufhebung
des Einheitssteuersatzes ausgeschlossen. Er betonte, daß die Regierung keine geheimen Pläne zur Wiederabschaffung
des niedrigen Steuersatzes habe. Vwd, 11.09.2000.

standteile angeeignet.⁴⁸ Das private Schöpfen von Geld aus Macht und von Macht aus Geld⁴⁹ stört Putin, insofern es Beiträge zum geforderten Wachstum behindert oder ersetzt und die Entwicklung der staatlichen Kontrolle, des fiskalischen Zugriffs und der formellen Institutionen behindert. Vjačeslav Nikonov meint, daß idealerweise das Ziel einer „Deprivatisierung des Staates“ erreicht werden müßte. Es sei ein „offenes Geheimnis, daß in den letzten Jahren einige Staatsfunktionen von einflußreichen Interessen privatisiert worden sind.“⁵⁰

Auf einem Treffen mit Vertretern der russischen Wirtschaftselite im Januar 2001 warnte Putin: „Wir wissen, daß Sie talentierte Leute sind. Sie haben zahlreiche Hebel, um das Parlament zu beeinflussen.“⁵¹ Putin bezeichnet die politische Einflußnahme durch einzelne Privatinteressen als „ökonomische Apartheid“.⁵² Wenn private Interessen in der Lage seien, Macht über den Staat auszuüben, um die Bedingungen ihres Geschäfts zu ihrem eigenen Vorteil zu beeinflussen, sei eine Schaffung gleicher gesetzlicher und fiskalischer Bedingungen für alle Wirtschaftssubjekte nicht möglich. Nur ein Staat, der unabhängig von einzelnen Privatinteressen ist, kann, Putins Auffassung zufolge, allgemeine Regeln der Konkurrenz diktieren, ohne diese dabei zu verzerren und ineffektiv zu machen.

Putin sagt in seinem Izvestija-Interview: „Diejenigen Vertreter des Unternehmertums, die versuchen, sich Funktionen des Staates anzueignen oder sich Vorteile dank ‚besonderer‘ Beziehungen zu den Machtorganen zu verschaffen, werden gezwungen sein, sich von diesem Gedanken zu verabschieden. Das Gesetz ist für alle gleich. Es ist unzulässig, wenn der Umfang der Rechte im direkten Verhältnis zum Umfang des Kapitals steht.“⁵³ Den Zustand, daß sich undurchsichtige Steuerprivilegien, ein hoher Grad an Korruption und Verhandelbarkeit von Steuern (v.a. bei großen Unternehmen) wechselseitig verstärken und den „Normalzustand“ des russischen Steuersystems bilden, will Putin auf keinen Fall länger hinnehmen. Die Wirtschaftssubjekte sollen ihre Partikularinteressen aufgrund der politisch/rechtlich festgesetzten Bedingungen des Wirtschaftens verfolgen, statt sie in den Bereich des Politischen zu tragen und dort zu ihren privaten Gunsten Einfluß zu nehmen oder statt sich umgekehrt der politisch/rechtlichen Gestaltung ihrer Geschäftsbedingungen ganz zu entziehen. Sie sollen also, in anderen Worten, ihre Geschäftsinteressen frei verfolgen, aber auf Grundlage einer politischen Unterordnung unter die rahmensetzende staatliche Hoheit.

Dadurch sollen allgemein gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Wirtschaftssubjekte hergestellt werden. Als Ziele der Steuerreform führt das „10-Jahresprogramm“ daher auch die „substantielle Vereinfachung des Steuersystems und Schaffung gleicher Bedingungen für Steuerzahler durch eine Reduzierung der Anzahl der Steuern, einschließlich einer vollen Auflistung im Steuerkodex und einer Abschaffung der meisten Steuerprivilegien bereits im Jahre 2001“⁵⁴ an. Tatsächlich stellte eine Unzahl wenig klar geregelter Steuerprivilegien ein Hauptproblem des Steuersystems in Rußland dar. Solche Steuerprivilegien (Präferenzen) bestehen in Stundungen von Steuerzahlungen und Steuerkrediten, in möglichen Vergünstigungen in den Modi der Steuerzahlung (z.B. durch eine Befreiung von Vorauszahlungen oder in Bevorzugungen bei der

⁴⁸ Egor Gajdar spricht in diesem Zusammenhang vom „intertwining of property and power“, Gajdar, Egor: Lessons of the Russian Crisis for Transition Economies, in: Finance and Development 2/1999.

⁴⁹ Zur Rolle der „politischen Unternehmer“ in Rußland vgl. Schröder, Hans-Henning: Rußlands „Oligarchen“ als Akteure im Transformationsprozeß, in: Höhmann, Hans Hermann (Hrsg.): Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation, Bremen 1999, S. 163-176.

⁵⁰ Volkova, Marina: Vladimir Putin Distancing Himself from Russia's Oligarchs, Nezavisimaya Gazeta, 13.07. 2000.

⁵¹ Putin, Vladimir: Rede des Präsidenten der Russischen Föderation V.V. Putin auf dem Treffen der Vertreter russischer Geschäftskreise im Kreml, 24.01. 2001, Moskau (eigene Übersetzung, russisches Original im Internet unter: www.president.kremlin.ru/events/144.htm).

⁵² Parlamentsadresse.

⁵³ Izvestija-Interview, 14.07.2000.

⁵⁴ 10-Jahres-Konzept.

Festlegung der Steuerbasis). Der gesamte Umfang der Steuerprivilegien betrug nach Angaben von Šatalov ca. 200 Mrd. RUR pro Jahr. In der Literatur wird als eine der wesentlichen Ursachen solcher und ähnlicher Steuerprivilegien in Rußland der Lobbyismus, die Oligarchen und ihre politische Macht genannt.⁵⁵

So gehen nach Angaben von Petrov, Aširov und Rešetnikov knapp RUR 100 Mrd. pro Jahr in den Sperrgebieten, den „geschlossenen territorial-administrativen Gebilden“ (ZATO) verloren (Panskov, Auditor des staatlichen Rechnungshofes, nennt stattdessen eine Zahl von RUR 85 Mrd. jährlich).⁵⁶ Die ZATO haben das Recht, sämtliche föderalen und regionalen Steuern einzubehalten und selbst festzulegen, welche Steuerprivilegien in welcher Höhe vergeben werden. Im Ergebnis entstehen *innernationale* „offshore-Zonen“, in denen russische Unternehmen anderer Regionen dann zum „beiderseitigen Vorteil“ ihren Hauptsitz melden. Die Steuerreform soll diese Praxis beenden.⁵⁷

Aber auch für Kleinunternehmen werden wichtige Steuerprivilegien abgeschafft – auch wenn diese kaum Möglichkeiten der Beeinflussung staatlicher Entscheidungen haben. Die bisher vom Gesetzgeber eingeräumte Möglichkeit, als neugegründetes kleines Unternehmen zu Beginn der Tätigkeit noch weitgehend gewinnsteuerfrei zu arbeiten und erst im Verlauf von 4 Jahren an eine vollständige Zahlung der Gewinnsteuer herangeführt zu werden, hat sich nach Auffassung der Regierung als unzweckmäßig erwiesen, da die dadurch erhöhten Gewinne i.d.R. nicht zur produktiven Erweiterung der Geschäftstätigkeit verwendet wurden. Mit der Steuerreform werden diese Möglichkeiten abgeschafft.⁵⁸

Konzentration der Einnahmen im Zentrum

Die Durchsetzung gleicher Besteuerung auf dem gesamten Territorium der Russischen Föderation betrifft indirekt auch Fragen des fiskalischen Föderalismus.⁵⁹ Staatliche Institutionen auf lokaler, regionaler und föderaler Ebene, alle mit dem Problem selbst für elementare staatliche Funktionen unzureichender Einnahmen konfrontiert, konkurrieren in Rußland um erzielbare Steuereinnahmen. Als die Regionen sich noch „soviel Souveränität nehmen sollten, wie sie können“, wurde Jelzin durchaus auch im Sinne der fiskalischen Hoheit beim Wort genommen – die Regionen eigneten sich sehr weitgehend fiskalische Mittel an und versuchten sie in ihre eigene, das Zentrum ausschließende Verfügung zu bekommen. Eine Folge dieser Verlagerung bestand darin, daß das Zentrum seinerseits soziale Aufgaben weitgehend in regionale und lokale Verantwortung übergab. Die Einkommensunterschiede zwischen den Regionen wuchsen. Dadurch verschärfte sich die Problemlage der Regionen, die aufgrund ihrer ökonomischen Situation gerade besonders auf staatliche Mittel angewiesen waren.

Immer öfter wurden ohne allgemein regelnde gesetzliche Grundlage Mittel an die Regionen

⁵⁵ Siehe z.B.: Petrov, Ju. / Aširov, D. / Rešetnikov, N.: Nalogovaja Reforma. O sud'be preferencij i sozdanii sistemno-normativnogo preferencial'nogo mehanizma, Rossijskij ekonomičeskij žurnal 8/2000, S. 18 oder Pleines, Heiko / Westphal, Kirsten: Rußlands Gazprom. Die Rolle des Gaskonzerns in der russischen Politik und Wirtschaft, Bericht des BIOst 33/1999.

⁵⁶ Vgl. Panskov, V.: Idet li v Rossii nalogovaja reforma?, Rossijskij ekonomičeskij žurnal 11/2000, S. 25.

⁵⁷ Petrov, Ju. / Aširov, D. / Rešetnikov, N.: Nalogovaja Reforma. O sud'be preferencij i sozdanii sistemno-normativnogo preferencial'nogo mehanizma, Rossijskij ekonomičeskij žurnal 8/2000, S. 20.

⁵⁸ Panskov, V.: Idet li v Rossii nalogovaja reforma?, Rossijskij ekonomičeskij žurnal 11/2000.

⁵⁹ An dieser Stelle kann nur ein allgemeiner Überblick über die Problematik des fiskalischen Föderalismus in der RF gegeben werden. Im Rahmen des Projektes wurde allerdings eine Reihe von Forschungsaufträgen vergeben, die sich eingehender mit dem Thema befassen. Mit der allgemeinen Problematik des fiskalischen Föderalismus unter besonderer Berücksichtigung der Steuerreform befaßt sich der Dumaabgeordnete und Leiter des Dumaausschusses für interbudgetäre Beziehungen Sergej Mitrochin, eine konkrete Fallstudie zu fiskalischen Konflikten zwischen Föderation, Region und lokaler Selbstverwaltung erstellt am Beispiel der Stadt Moskau Irina Kalinina, mit Bezug auf Nižnij Novgorod Elena Malieva.

überwiesen oder von ihnen abgezogen, eine Praxis informeller bilateraler Absprachen zwischen Zentrum und einzelnen Regionen hielt Einzug, oft auch bei proprietärer Festlegung der Kompetenzen der Beteiligten. Ressourcenreiche Regionen spielten die „separatistische Karte“, um ihre Verhandlungsposition zu verbessern, aber auch besondere persönliche Beziehungen waren in Verhandlungen von Bedeutung. Oft befand sich dabei das Zentrum in einer schwachen Verhandlungsposition, sofern der steuerliche Zugriff auf lokale Industrien zu Engpässen in der Lieferung und Angriffe auf die Gouverneure zur Zurückhaltung von Steuern führen konnte. Einige Regionen hörten überhaupt auf, ihre Steuern an das Zentrum abzuführen, z.T. in Reaktion auf die Zurückhaltung von Zahlungen aus dem Zentrum, begannen unautorisiert, föderale Mittel auszugeben, vergaben „soft-credits“ an unrentable Unternehmen und erwarben Anteile an lokalen Unternehmen über debt-equity swaps, errichteten zeitweise Preiskontrollen bestimmter Warengruppen.⁶⁰ Ericson bezeichnete diese Verhältnisse auch als „industriellen Feudalismus“, in dem die Gouverneure wie Fürsten über ihr „Fürstentum“ verfügen.⁶¹ Die gesamte Periode von 1991 bis 1999 über verfügte die RF zudem „über keine Finanzverfassung im Sinne einer rechtlichen Regelung mit Verfassungsrang, durch die die Finanzbeziehungen sowie die Einnahmequellen der verschiedenen Staatsorgane bestimmt“⁶² wurden.

Eine Vereinheitlichung durch Feststellung aller Steuern und Abgaben im nationalen Steuerkodex sowie Abschaffung einer Vielzahl von Steuern betrifft unweigerlich auch die Vielzahl regional und lokal erlassener Steuern und Abgaben, soweit sie im allgemeinen Gesetz nicht direkt enthalten sind. Steuerminister Gennadij Bukaev kündigte im Juli zusammen mit Sergej Kirienko (einem der sieben neuen Distriktsgouverneure)⁶³ an, in den sieben neuen Distrikten interregionale Inspektorate zur Überwachung der Befolgung der föderalen Steuergesetzgebung in den Regionen einzurichten, die die Tätigkeit der Steuerbehörden vor Ort analysieren und über personelle Fragen entscheiden sollen. Bukaev betonte, daß keiner der bisherigen Leiter der regionalen Steuerbehörden auf diesen neuen Posten berufen würde, da dies dem Zweck der Einrichtung widersprechen würde.⁶⁴

Tatsächlich wurde das Steuerministerium dahingehend umstrukturiert und mit den neuen Distriktsgouvernements verbunden, daß die interregionalen Inspektorate des Steuerministeriums den jeweiligen Distriktsgouverneuren unterstellt wurden, die ihrerseits in Steuerfragen verschiedenen Stellvertretern des Steuerministers rechenschaftspflichtig sind.⁶⁵

Putin gibt zu verstehen, daß seiner Auffassung nach die (bei Unternehmen besonders unbeliebte, da ergebnisunabhängige) Umsatzsteuer sehr umfangreiche Möglichkeiten des Mißbrauchs von Steuermitteln durch regionale Eliten gegeben habe (die Umsatzsteuer, die z.T. für die außerbudgetären regionalen Straßenfonds erhoben wird, fällt zu 100% den sie erhebenden

⁶⁰ Vgl. Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: Without a map. Political tactics and economic reforms in Russia, Cambridge 2000, S. 109-136. Für einen Überblick über die Geschichte des fiskalischen Föderalismus in der RF vgl. OECD Economic Surveys 1999-2000. Russian Federation, Paris 2000, S. 113-146.

⁶¹ Ericson, Richard: The Post-Soviet Russian Economic System: An Industrial Feudalism?, Working Paper No. 140 1999, SITE.

⁶² Bell, Claudia: Der fiskalische Föderalismus in der Rußländischen Föderation, Baden-Baden 1998, S. 224.

⁶³ Im Rahmen der administrativen Reform der regionalen Gliederung der Russischen Föderation, wurden per Dekret vom 13.05. 2000 sieben neue Föderale Distrikte (federal'nye okrugi) eingeteilt und den 89 Föderationssubjekten sog. Distriktsgouverneure übergeordnet, deren Funktion u.a. darin besteht, Widersprüche zwischen regionalen Gesetzen und der Verfassung der RF zu inkriminieren. Geleitet werden diese neuen Föderalen Distrikte von sieben Vertretern des Präsidenten (davon fünf aus den Sicherheitsstrukturen Arme, Polizei und FSB). Die sieben neuen Präsidentenvertreter, welche die bisherigen 89 in den Republiken und Gebieten ersetzen, haben nicht nur die Ausführung der föderalen Entscheidungen und der Personalpolitik des Präsidenten zu kontrollieren, sondern auch an der Tätigkeit der regionalen Exekutivorgane und sogar der örtlichen Selbstverwaltungen teilzunehmen. Vgl. Schneider, Eberhard: Putins Rezentralisierungsinitiativen, Aktuelle Analysen des BIOSt, Nr. 29/2000, 7. Juni 2000.

⁶⁴ Vgl. EWI Russian Regional Report, 12.07. 2000, bzw. Izvestija, 12.07. 2000.

⁶⁵ Rossijskij nalogovoj kur'er 3/2001, S. 32 f..

Regionen zu): „Bei uns gab es die völlig ineffiziente Umsatzsteuer, von der 2,5% in den sogenannten Straßenfonds flossen. [...] Ungeachtet dessen sind die zwei bekannten Probleme Rußlands immer noch vorhanden. Und was bedeutet das? Daß die Staatsgelder ineffizient ausgegeben werden. Das bedeutet, daß man dieses ineffiziente System bekämpfen muß. Und uns ist es bereits gelungen, die Umsatzsteuer von 4,5 auf ein Prozent zu senken.“⁶⁶ Es mag verwundern, daß zur „Bekämpfung“ eines „Systems“ eine Steuersatzsenkung um 3,5% das adäquate Mittel sein soll. Die Verluste der Regionen, die aus der Absenkung der Umsatzsteuer resultieren, sind erheblich. Allein aufgrund der Absenkung der (gesamten) Umsatzsteuer wird ein Einnahmeverlust von ca. RUR 90 Mrd. für die Regionen erwartet.⁶⁷

Ein direktes Ziel der Steuerreform scheint darin zu bestehen, die Steuereinnahmen von den Regionen zum Zentrum hin umzuverteilen. Dies betrifft nicht nur die Kompetenz zur Erhebung von Steuern, sondern auch die letztendliche Aufteilung der Mittel nach regionalem Finanzausgleich. Während regionale Einkommensquellen beschränkt oder gestrichen werden, steigen die föderalen Einnahmen zum einen aufgrund höherer Akzisen (die vorwiegend dem föderalen Haushalt zufallen) und zum anderen aufgrund der Streichungen von Ausnahmen für die Mehrwertsteuer, die zu 80% dem föderalen Haushalt zugute kommt. Insgesamt wird der Anteil föderaler Einnahmen an den Gesamteinnahmen von 52% auf 56,4% ansteigen, während entsprechend der Anteil der Regionen von 48% auf 43,6% fallen wird. Die Hauptlast der für die Regionen gesunkenen Einnahmen werden dabei die sogenannten Geberregionen, d.h. die wohlhabendsten Regionen Rußlands, die im regionalen Finanzausgleich Überschüsse beitragen, zu tragen haben.⁶⁸

Alexandr Lebed, Gouverneur des Krasnojarsk-Territoriums, gab an, er rechne mit einem Ausfall von 30% seiner Einnahmen, ca. RUR 4 Mrd. Lebed weiter: „Dieser Steuerkodex ist ein lebendiges Beispiel für liberalen Bolschewismus: Den Starken alles wegnehmen, sie dekulakisieren und alles in einen Topf tun.“⁶⁹ Schätzungen für St. Petersburg gehen von Verlusten bis zu RUR 6 Mrd. und für Moskau sogar bis zu RUR 35,3 Mrd. der bisherigen Einnahmen aus.⁷⁰ In St. Petersburg wurde infolgedessen bereits eine Erhöhung der Autosteuer um 80% beschlossen, um die Einnahmeverluste auszugleichen.⁷¹ Die Analysten der Alfa-Bank rechnen damit, daß nun die früher an die lokalen und regionalen Behörden „delegierten“ sozialstaatlichen Ausgaben drastisch gekürzt werden.⁷² Doch trotz heftigster Proteste von seiten regionaler Machtgruppen konnte Putin die Reform durch Duma und Föderationsrat⁷³ bringen. Besonders hart trifft es die lokalen Behörden: Den lokalen Budgets bleiben nach der Steuerreform nur noch zwei Steuern, die Steuer auf Reklame und die Steuer auf Erbschaften und Geschenke (ebenfalls erhalten blei-

⁶⁶ Izvestija-Interview, 14.7.2000. Weiter heißt es dort: „Wissen Sie, auf was sich der Straßenfonds des Landes beläuft? 150 Milliarden Rubel – fünf Milliarden Dollar. Und so jährlich im Laufe von sechs Jahren. Insgesamt 30 Milliarden Dollar. Ich bin überzeugt: wären diese fünf Milliarden Dollar tatsächlich beim Straßenbau verwendet worden, würde es in Russland jetzt nur Hochgeschwindigkeitsstraßen, Highways und Autobahnen geben.“ Die zwei „bekannten Probleme“ sind „die Straßen und die Narren“, Putin bezieht sich hier auf ein berühmtes Gogol-Zitat, daß der Moskauer Bürgermeister Jurij Lužkov eine Woche später folgendermaßen aufgreift: „Wir haben in den letzten zwei Jahren angefangen, mit dem Problem der Straßen zurechtzukommen, aber die Narren gibt es noch.“ Moscow Mayor Emotional about Government-Proposed Tax-Reform, NTV-Übertragung, Moskau 26.07. 2000, BBC-Monitoring (eigene Übersetzung).

⁶⁷ Orlova, Natalya: The new tax code. Myth and reality, Alfa Bank Macroeconomic Analysis, 18.08.200, S.2.

⁶⁸ Ebd.

⁶⁹ Moscow Mayor Emotional about Government-Proposed Tax-Reform, NTV-Übertragung, Moskau 26.07. 2000, BBC-Monitoring (eigene Übersetzung).

⁷⁰ Vgl. Neue Steuergesetzgebung in Rußland bringt Einbußen für die Region, Moscow Times, 30.09. 2000.

⁷¹ Vgl. ebd.

⁷² Orlova, Natalya: The new tax code. Myth and reality, Alfa Bank Macroeconomic Analysis, 18.08.2000.

⁷³ Neben den politischen Veränderungen bezüglich des Föderationsrates und der neuen Distrikteinteilung spielt hier vermutlich auch der Umstand eine Rolle, daß die Geberregionen, die die Last der Steuerreform vorwiegend zu tragen haben werden, nur eine Minderheit darstellen.

ben allerdings noch die Einnahmen aus der Vergabe von (Alkohol-) Lizenzen). Damit verbleibt den lokalen Behörden nur noch ein gutes Prozent ihrer bisherigen Einnahmen.⁷⁴

Ob und wie weit eine Region ihre Einnahmeverluste durch Zuwendungen der Föderation wieder kompensieren kann, hängt von politischen Entscheidungen über den föderalen Haushalt ab. Bislang gibt es diesbezüglich erst bloße Versprechungen. Sergej Ryšenkov vom IGPI meint dazu, daß das Ausmaß, in dem sich die Regionen auf die Versprechungen der Regierung verlassen können, wahrscheinlich davon abhängt, welche strategischen Bündnisse sie im weiteren Verlauf mit dem Kreml eingehen können.⁷⁵ Dadurch wird auch die ökonomische Grundlage der politischen Selbständigkeit der Regionen geschwächt. Zieht man die bisherigen föderationspolitischen Maßnahmen der Regierung unter Putin in Betracht, so ist anzunehmen, daß dies auch beabsichtigt ist.

In Gref's „10-Jahresprogramm“ heißt es hierzu: „Die Reform der interbudgetären Beziehungen sichert eine graduelle Dezentralisierung des Haushaltssystems, d.h. eine Erweiterung der „offiziellen“ Befugnisse und Verantwortungen der subnationalen Autoritäten bei gleichzeitiger Schaffung und strikter Einhaltung einheitlicher Spielregeln für das ganze Land. In einer Übergangsphase vor Erreichung einer Balance budgetärer Befugnisse und Verantwortungen wird die Dezentralisierung von Befugnissen von einer Zentralisierung von Budgetressourcen begleitet sein.“⁷⁶ Der Umstand, daß im Zitat das Wort „offiziell“ in Anführungszeichen steht, zeugt davon, daß die Autoren davon ausgehen, daß bislang die Befugnisse, die sich die regionalen Autoritäten *tatsächlich* herausnehmen, weit über ihre legalen Befugnisse reichen. Dies soll nicht weiter toleriert werden.

Die Absicht scheint dahinzugehen, daß die Subjekte der Föderation sich zunächst der Föderation *unterordnen* und deren „einheitliche Spielregeln für das ganze Land“ akzeptieren. Tuen sie dies, sollen sie auch frei ihre regionalen Interessen verfolgen können. Da ersteres noch nicht der Fall ist, benötigt die Föderation ein Unterpfand für die weitere Gewährung von Freiheiten – bis alle Subjekte der Föderation sich den zentral gestalteten, allgemeinen und gleichen „Spielregeln“ untergeordnet haben. Sobald die „inoffiziellen Befugnisse“ verschwunden sind, und die Regionen nur noch ihre offiziellen Befugnisse ausüben, sind sie auch „reif“ dafür, selbst die Früchte der Ausübung ihrer Pflichten zu ernten, die vom Zentrum definiert werden. So sollen die Regionen ihre „Verantwortung“ *aus Abhängigkeiten* vom Zentrum lernen. Daher besteht der Übergang zu mehr Dezentralisierung in der Zentralisierung der Haushaltsmittel.

Diese Maßnahmen haben also einen unmittelbar politischen Charakter, da die Regionen, besonders die reicheren, durch größere finanzielle Abhängigkeit vom Zentrum auch politisch leichter handhabbar gemacht werden.⁷⁷ Der intendierte sozio-ökonomische Effekt besteht in der Schaffung eines einheitlichen Wirtschafts- und Rechtsraums.

Die dabei zum Tragen kommende *Logik der konzeditierten Freiheit* entspricht ganz dem bereits zu den Unternehmern Ausgeführten: Alle Elemente der Nation – die Wirtschaftssubjekte wie die verschiedenen Instanzen der Staatlichkeit – haben sich zunächst der politischen Zentralgewalt, der Hoheit des russischen Souveräns unterzuordnen und sollen dann – aber auch nur dann – ihre Interessen verfolgen können. Tuen sie dies nicht, müssen sie ihre Abhängigkeit von der Zentralgewalt als ihrer „Geschäftsgrundlage“ materiell zu spüren bekommen. Putin strebt ein System konzeditierter Freiheiten an, die in einem für die Restauration russischer Großmacht produktiven individuellen Verhalten aller Teile des Staates und der Gesellschaft resultieren sollen. Konkret auf die Steuerreform bezogen bedeutet dies: Subordination unter das staatliche Recht,

⁷⁴ Panskov, V.: Idet li v Rossii nalogovaja reforma?, in: Rossijskij ekonomičeskij žurnal 11/2000.

⁷⁵ Neue Steuergesetzgebung in Rußland bringt Einbußen für die Region, Moscow Times, 30.09. 2000.

⁷⁶ 10-Jahres-Konzept

⁷⁷ Lužkov spricht bezgl. der Auswirkungen der Steuerreform auf das Verhältnis von Regionen und Zentrum von einem „leichten Weg, Gehorsam zu sichern“, Obsčaja Gazeta, 27.07. 2000.

Steuern einzunehmen und Zugänglichkeit zu staatlicher Regulierung sollen die *conditio sine qua non* der Teilhabe am Rußländischen nationalen Wirtschaftsleben werden.

Der entscheidende Hebel, auf den die Putinsche Politik setzt, um dies durchzusetzen, ist die *Gleichheit* aller vor dem Gesetz. Alle Elemente der Nation – die Wirtschaftssubjekte wie die verschiedenen Instanzen der Staatlichkeit, die selbst die Gleichheit erzwingen – haben sich gleichermaßen denselben „Spielregeln“, dem Gesetz unterzuordnen. Die Geltung der Gesetze hat unabhängig davon zu sein, ob diese den ihnen Unterworfenen nutzen. Das bedeutet, daß alle zu akzeptieren haben, daß ihr Verhalten auf erlaubtes Verhalten, daß ihre Interessen auf (legal) berechnete Interessen restringiert sind und daß es nur einen geben kann, der allen anderen die „Spielregeln“ vorschreibt, nämlich den rußländischen Staat. Die *Gleichheit* aller vor dem Gesetz bedeutet also nichts weniger als die *Unterwerfung aller* unter die Hoheit des russischen Staates.⁷⁸ Konkret auf die Steuerreform bezogen bedeutet dies, daß der Gesetzgeber tatsächlich bemüht ist, die gesamte Steuergesetzgebung zu vereinheitlichen und mit der Verfassung in Einklang zu bringen. Dadurch⁷⁹ versucht die Steuerpolitik unter Putin alle in frei und gleichermaßen dem russischen Staat alternativlos unterworfenen Staatsbürger zu verwandeln, die mit ihrer Arbeit den Rubel mehren und ihre Steuern zahlen.

Soweit das *Ideal* Putinscher Steuerpolitik. Ob die bis hier geschilderten Ideen jedoch zu sozialen, ökonomischen und politischen Realitäten werden, hängt entscheidend von mit dem russischen Steuersystem verbundenen Problemen der Steuerpraxis ab, die im folgenden Abschnitt näher betrachtet werden.

⁷⁸ Wie *grundlegend* dies das Leben aller tangieren könnte, scheint auch die russisch-orthodoxe Kirche zu spüren. Bei der Einführung der einheitlichen Personennummer, die zugleich auch als Steuernummer dienen soll (s.a. Mišin), wurde „enthüllt“, daß in dem dabei verwendeten Code die satanischen Ziffern 666 enthalten seien. Einige Vertreter der Kirche protestierten gegen die Einführung der einheitlichen Personennummer, da sie die Russen heimlich zur Sünde bzw. zum Satansdienst zwingen. Es kann eben nur einen obersten Herrn geben. Vgl. dazu z.B. NG-Religii, 22.03. 2000.

⁷⁹ Und durch die angestrebte Verstetigung der Gesetzgebung sowie durch Regelungen wie der, daß im Zweifelsfall von Gerichten immer die für den Steuerzahler günstigere Entscheidung zu fällen ist. (Interview mit Sergej Razgulin, Leiter der Abteilung zur Umsetzung des Steuerkodex der RF beim Steuerministerium, Moskau, März 2001).

Probleme der Steuerpraxis

Ein zentraler Aspekt bei der Analyse des russischen Steuersystems und auch bei der Bewertung der Steuerreform 2000 ist die Tatsache, daß Steuergesetze nur soweit wirken können, wie sie in der Praxis auch beachtet werden. Die bisherige Steuerpraxis in Rußland zeigt, daß die Wirksamkeit der gesetzlich vorgegebenen Steuerbestimmungen sehr begrenzt ist. Bei der Unternehmensbesteuerung sind es insbesondere drei Faktoren, die bisher eine konsequente Umsetzung des Steuerrechts erschweren oder gar verhindern:

- die teilweise Demonetarisierung von Steuerzahlungen (d.h. die Zahlung von Steuern durch Güterlieferungen anstelle von Geldtransfers)⁸⁰;
- die Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen zwischen Steuerzahlern und Vertretern der staatlichen Exekutive nicht nur im Rahmen der gesetzlich vorgesehenen Ermessensspielräume sondern auch darüber hinaus;
- die massenhafte Hinterziehung von Steuern, die vor allem unter den Begriffen der Schattenwirtschaft und der Kapitalflucht thematisiert wird.

Diese drei Aspekte sollen im folgenden näher betrachtet werden. Einleitend soll jedoch zuerst einmal die Struktur und Arbeitsweise der russischen Steuerorgane dargestellt werden, da sie für ein Verständnis der folgenden Ausführungen von zentraler Bedeutung sind.

Struktur und Arbeitsweise der russischen Steuerorgane

Die russische Steuerbehörde ist zentral organisiert. Von 1991-98 hatte sie als Staatlicher Steuerdienst (Gosudarstvennaja nalogovaja služba RF – GNS) den Status eines Regierungskomitees. Seit Ende 1998 hat sie den Rang eines Ministeriums (Ministerstvo RF po nalogam i sboram – MNS). Das Steuerministerium, genau wie vorher der Steuerdienst, erläßt Umsetzungs- und Ausführungsvorschriften für die Steuergesetze⁸¹ und erarbeitet bei Bedarf Gesetzesentwürfe im Steuerbereich. Das Ministerium umfaßt die Steuerbehörden auf den untergeordneten Verwaltungsebenen⁸², die als staatliche Steuerinspektionen (gosudarstvennye nalogovye inspekcii) bezeichnet werden. Obwohl also alle Steuerinspektionen formal allein der Zentralregierung unterstehen, kooperieren viele von ihnen mit den Regionalverwaltungen. Wesentliche Gründe dafür sind zum einen die Tatsache, daß die meisten Mitarbeiter der regionalen Steuerinspektionen Anfang der 1990er Jahre aus den jeweiligen Regionalverwaltung rekrutiert wurden und zum anderen die faktische Abhängigkeit vieler Steuerinspektionen von der finanziellen Unterstützung ihrer Arbeit durch die Region.⁸³

Die Organe der Steuerbehörde sind allein für die Steuererhebung zuständig. Dabei kontrollieren sie die Korrektheit und Pünktlichkeit von Steuerzahlungen, verhängen Bußgelder bei festgestellten Verstößen und leiten eingehende Zahlungen an den Staatshaushalt weiter. Eine Ausnahme sind nur die Erhebung von Zöllen und die Zahlungen in staatliche Fonds⁸⁴, für die die

⁸⁰ Sei es im direkten Austausch oder im nachhin ein durch Schuldenverrechnung.

⁸¹ Die Vorschriften müssen vom Justizministerium registriert werden und treten in Kraft, wenn sie in einem geeigneten Amtsblatt veröffentlicht worden sind. Die Rechtskonformität dieser Vorschriften kann von Steuerzahlern bei Arbitragegerichten bestritten werden.

⁸² Dies sind Föderationssubjekte („Regionen“) und Stadt- bzw. Kreisbezirke. Seit der Einführung der sieben neuen Distrikte (federal'nye okrugi) im Jahr 2000 gibt es zusätzlich auch auf dieser Ebene Steuerinspektionen.

⁸³ Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: Without a map. Political tactics and economic reforms in Russia, Cambridge/MA 2000, S.118-119, 121-122.

⁸⁴ Dies waren vor allem die Sozialfonds. Zahlungen in diese Fonds sind aber mit dem Inkrafttreten des zweiten Bandes des neuen Steuergesetzes zum 1.1.2001 durch die einheitliche Sozialsteuer ersetzt worden.

Zollbehörden bzw. die jeweiligen Fondsverwaltungen verantwortlich sind.⁸⁵

Für die Untersuchung vermuteter Verstöße gegen die Steuergesetzgebung ist die föderale Steuerpolizei (Federal'naja služba nalogovoj policii – FSNP) zuständig. Die Anfang 1992 als Teil der Steuerbehörde geschaffene Steuerpolizei hat seit Mitte 1993 den Status eines staatlichen Komitees und ist damit eine eigenständige Organisation innerhalb der russischen Regierung.⁸⁶ Genau wie das Steuerministerium besitzt auch die föderale Steuerpolizei Einheiten auf den untergeordneten Verwaltungsebenen.⁸⁷ Die Kompetenzen der Steuerpolizei sind zunehmend ausgeweitet worden. Seit Herbst 1992 dürfen Mitarbeiter im Dienst Waffen tragen. Seit 1996 darf die Steuerpolizei ohne Gerichtsbeschluß das Eigentum verdächtigter Unternehmen beschlagnehmen und deren Geschäftstätigkeit suspendieren. Seit Anfang 2000 kann sie auch auf eigene Initiative, und nicht nur wie bisher nach Einschaltung durch die Steuerbehörden, Untersuchungen aufnehmen. Wird ein Strafverfahren eingeleitet, gibt die Steuerpolizei ihre Unterlagen an die Staatsanwaltschaft weiter. Andernfalls gehen die Akten an die Steuerbehörden.⁸⁸ Seit April 2000 kann die Steuerpolizei im Rahmen von Steuerkriminalität auch selbständig andere Wirtschaftsdelikte verfolgen und muß entsprechende Fälle nicht an andere Strafverfolgungsorgane übergeben.⁸⁹

Nach Angaben von Präsident Putin leitete die Steuerpolizei im Jahre 2000 gut 32.000 Strafverfahren ein, davon kamen zu weniger als 10% die Hinweise aus dem Steuerministerium. Die Steuerpolizei führt keine offizielle Statistik über die Ergebnisse ihrer Arbeit. Nach Angaben des Steuerministeriums sind von den 15.700 Fällen, die im Jahre 2000 an die Steuerpolizei übergeben wurden, insgesamt 13.100 bearbeitet worden. In 2.600 Fällen wurde ein Strafverfahren eingeleitet. Nur in 310 Fällen ist bisher ein Gerichtsverfahren eröffnet worden und ein Gerichtsurteil liegt erst bei 133 Fällen vor.⁹⁰

Neben der Steuerpolizei gibt es noch weitere staatliche Strafverfolgungsbehörden, die bei Steuerdelikten ermitteln können. Insbesondere sind dies das für Wirtschaftskriminalität im allgemeinen zuständige Innenministerium, der föderale Inlandsgeheimdienst (FSB) und die Sondereinheit zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität (RUOP). Die der Staatsduma verantwortliche Staatliche Rechnungsprüfungskammer kann ebenfalls auf eigene Initiative die Korrektheit geleisteter Steuerzahlungen überprüfen.

Im Oktober 1996 wurde zusätzlich zu Steuerbehörde und Steuerpolizei eine „Temporäre Außerordentliche Kommission zur Verbesserung der Steuer- und Haushaltsdisziplin“ (VČK⁹¹) gegründet, in der führende mit Wirtschaftsfragen befaßte Mitglieder der Regierung und der Präsi-

⁸⁵ Struktur, Status und Aufgaben der Staatlichen Steuerbehörde wurden bereits 1991 gesetzlich festgelegt. (Gesetz vom 21.3.1991 „O Gosudarstvennoj nalogovoj službe RFSFR“; Präsidialukaz vom 31.12.1991 „O Gosudarstvennoj nalogovoj službe RFSFR“). Ende 1998 wurde sie dann in das Steuerministerium umgewandelt. (Präsidialukaz vom 23.12.1998 „O Ministerstve RF po nalogam i sboram“). Der zum 1.1.1999 in Kraft getretene erste Teil des neuen Steuergesetzbuches hat keine wesentlichen Änderungen vorgenommen. (Nalogovoj kodeks RF, čast' pervaja, st. 30). Ein Organigramm des Steuerministeriums findet sich in Rossiiskii nalogovi kur'er 3/2000, S.32-33.

⁸⁶ Die Steuerpolizei untersteht direkt dem Präsidenten. Ihre Arbeit wird von der Regierung koordiniert.

⁸⁷ Struktur und Status der Steuerpolizei regelt das Gesetz vom 24.7.1993 „O federal'nych organov nalogovoj policii“, das auch nach der Steuerreform von 1998/2000 weiter Gültigkeit hat. (Nalogovoj kodeks RF, čast' pervaja, st. 36). Alle für die Steuerpolizei relevanten Gesetze und Normen (Stand: August 1999) sind abgedruckt in: Doznanie i predvaritel'noe sledstvie v organach federal'noj sluzby nalogovoj policii Rossii, Moskau 1999. Einen Überblick über die Verwaltungsstruktur der Steuerpolizei gibt: Pilipenko, V. F.: Federal'nye organy nalogovoj policii Rossijskoj Federacii, Moskau 1999, S.21-36.

⁸⁸ Gesetz vom 2.1.2000 „O vnesenii izmenenij i dopolnenij v čast' pervuju Nalogovaja kodeksa RF“.

⁸⁹ Gesetz vom 10.4.2000 „O vnesenii izmenenij v stat'ju 126 Ugolovno-processual'nogo kodeksa RSFSR“.

⁹⁰ Rede von Präsident Putin auf der All-Russischen Konferenz der Leiter der Steuerbehörden und der föderalen Organe der Steuerpolizei, Moskau 13.2.2001, im internet veröffentlicht unter <http://president.kremlin.ru/events/154.html>.

⁹¹ Die Abkürzung ist identisch mit der des sowjetischen Geheimdienstes unter Lenin.

dialverwaltung zusammenarbeiteten.⁹² Die Kommission unterstand formal direkt dem Präsidenten, war also nicht Teil der Regierung und damit auch nicht dem Parlament verantwortlich. Die Kommission versuchte sowohl durch öffentlichen Druck über die gezielte Veröffentlichung von Listen der „größten Steuerschuldner“ als auch durch Drohung mit der Einleitung von Konkursverfahren einige Großunternehmen zur (zumindest teilweisen) Begleichung ihrer Steuerschuld zu zwingen. Gleichzeitig entwickelte sie Maßnahmen zur Bekämpfung der Schattenwirtschaft.

Bereits im Frühjahr 1997 verlor die Kommission aber an Bedeutung. Zum einen wechselte der Initiator der Kommission, Anatolij Čubais, als stellvertretender Ministerpräsident in die Regierung. Zum anderen hatte die Kommission nicht zu einer substantiellen Verbesserung der Lage beitragen können. Die Initiative ging deswegen zuerst im Rahmen einer Kampagne gegen Wirtschaftskriminalität vorübergehend an das Innenministerium und im Frühjahr 1998 an die Steuerbehörde.⁹³

Die Arbeitsweise der Steuerinspektionen

Die Steuerinspektionen sehen sich in ihrer Arbeit vor allem mit drei Problemen konfrontiert. Erstens sind ihre Kompetenzen häufig ungenau definiert. Zweitens mangelt es an modernen elektronischen Datenverarbeitungsgeräten.⁹⁴ Drittens ist der Informationsfluß zwischen verschiedenen Behörden sehr schlecht. Dies hat eine Reihe von negativen Folgen.

Erstens ist aufgrund der zu leistenden Interpretationsarbeit (verursacht durch unklare Steuervorschriften und Dienstanweisungen) und aufgrund des Mangels an moderner Technik der Arbeitsaufwand pro Steuerzahler vergleichsweise hoch. Ein Teil der Arbeit (d.h. das Ausfüllen einer Vielzahl von Formularen) wird dabei auf den Steuerzahler abgewälzt. Da Steuerzahler (sowohl natürliche als auch juristische Personen) ihre Steuererklärung persönlich bzw. durch einen bevollmächtigten Vertreter abgeben müssen, ergeben sich bei den Finanzämtern lange Wartezeiten.

Zweitens kommt es häufig zu Mißverständnissen zum einen zwischen den verschiedenen steuereinziehenden Behörden zum anderen auch zwischen Steuerbehörden und anderen staatlichen Organen. Klassisches Beispiel hierfür ist die Vorschrift der Moskauer Steuerbehörde, daß alle Kleinhändler auf den Märkten der Stadt elektrische Kassen verwenden sollten, während die Feuerinspektion gleichzeitig das Verlegen elektrischer Leitungen auf den Marktplätzen aus Sicherheitsgründen untersagt hatte.⁹⁵

Drittens ergibt sich aus nicht eindeutigen und teilweise sogar widersprüchlichen Vorschriften ein erheblicher Ermessensspielraum für Steuerbeamte. Gleichzeitig können sie durch das Provozieren langer Warteschlangen und administrative Schikanen die Abgabe der Steuererklärung für die Steuerpflichtigen aufwendiger und unangenehmer gestalten. Beides provoziert Korrupti-

⁹² Die Kommission hatte 23 Mitglieder. Vorsitzender war der damalige Ministerpräsident Viktor Černomyrdin. Sein Stellvertreter war Anatolij Čubais, damals Personalleiter der Präsidialverwaltung und erster Berater des Präsidenten, der auf diese Weise die Wirtschaftspolitik der Regierung direkt mitbestimmen konnte und deshalb als eigentlicher Drahtzieher hinter der Schaffung der Kommission gesehen wurde.

⁹³ Ein gutes Portrait der Kommission und ihrer Rolle im politischen Machtkampf bietet: Huskey, Eugene: Presidential power in Russia, Armonk/NY 1999, S. 139-148. Einen knappen Überblick über Steuerschulden und Maßnahmen der Kommission sowie anderer Staatsorgane bietet: Russian Economic Trends, 4th quarter 1997, S. 102-111. Siehe auch: Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: Without a map. Political tactics and economic reforms in Russia, Cambridge/MA 2000, S.144-146.

⁹⁴ Die Weltbank hat zur Beseitigung dieser Probleme Kredite für das Projekt „Modernisierung der Steuerbehörde“ bereitgestellt. Der zweite Teil des Programms mit einem Umfang von 100 Mio. USD ist 2001 angelaufen und hat die „Schaffung eines einheitlichen Informationssystems der Steuerbehörden“ zum Ziel.

⁹⁵ Mikhailova, Svetlana / Tsvetkova, Roza: Bringing the money in. A day in the life of a Moscow tax man, in: Transitions 8/1998, S.55-56. Die selbe Frage wurde im Jahre 2000 erneut diskutiert. (Sokirko, V.V.: Prošlo i nastojašee vmenennogo naloga, in: Eko 8/2000, S.74-80)

on.⁹⁶ Eine weitere Möglichkeit, Unternehmen unter Druck zu setzen, sind unangekündigte Überprüfungen. In einer – im Rahmen des hier vorgestellten Projektes durchgeführten – Umfrage unter russischen Kleinunternehmern erklärte so fast die Hälfte der Befragten, schon einmal unangemeldet von Steuerbeamten überprüft worden zu sein.⁹⁷

Trotzdem gaben zwei Drittel der Befragten an, daß ihre Kontakte mit den Steuerbehörden in der Regel in einer kooperativen Atmosphäre stattfinden würden.⁹⁸ Eine Voraussetzung hierfür scheint in vielen Fällen Bestechung zu sein. Die Hälfte der befragten Unternehmer erklärte so, daß die Bestechung von Steuerbeamten wohl von russischen Unternehmern als Bedingung für erfolgreiche Geschäftstätigkeit gesehen werde.⁹⁹ Nur jeder Siebte unterstellte den Steuerbeamten dabei aber, daß sie vor allem an ihren eigenen Vorteil denken würden und Bestechungsgelder erpressen wollten. Verantwortlich für die Situation machen die meisten vielmehr die schlechte Qualität der Steuergesetze und den politischen Druck, die Staatseinnahmen zu erhöhen.¹⁰⁰

Die Arbeitsweise der Steuerpolizei

Die Steuerpolizei versteht sich als Eliteeinheit. Dementsprechend ist die Qualifikation der Steuerpolizisten angelegt. Mitarbeiter von Sondereinsatzkommandos erhalten eine Spezialausbildung, u.a. im Nahkampf. Die Steuerpolizei kann auch auf eine Reihe von Mitarbeitern des sowjetischen Geheimdienstes KGB zurückgreifen, die Anfang der 1990er Jahre eingeworben wurden.¹⁰¹ Die Russische Steuerpolizei hat auch eine Reihe von internationalen Kooperationspartnern,¹⁰² u.a. die britische Metropolitan Police, und die finnische und schwedische Polizei. Europol soll die Steuerpolizei als einen der verlässlichsten Kontakte in Rußland schätzen. Das amerikanische FBI, als aktivster Partner, hat über 150 russische Steuerpolizisten ausgebildet.¹⁰³

Die Steuerpolizei geht gegen Verdächtige häufig sehr gewaltsam vor. Bei Hausdurchsuchungen werden Gebäude so etwa von maskierten und bewaffneten Steuerpolizisten gestürmt, die Anwesende dazu zwingen sich mit hinter dem Kopf verschränkten Armen auf den Boden zu legen und teilweise wenig Rücksicht auf das Mobiliar nehmen. Oft neigt die Steuerpolizei auch zu spontanen Strafmaßnahmen, insbesondere Beschlagnahmung von Vermögen und Suspendierung der Geschäftstätigkeit, noch vor Aufnahme eines Gerichtsverfahrens. Die Steuerpolizei hat sich auf diese Weise, unterstützt durch umfassende Medienberichterstattung über aufsehenerregende Einsätze, das Image einer harten – und je nach Sichtweise auch willkürlichen – Eingreiftruppe erworben.¹⁰⁴

⁹⁶ Dieser Aspekt wird im Abschnitt zur Steuerhinterziehung noch einmal ausführlicher diskutiert.

⁹⁷ Siehe Anhang, Frage 32.

⁹⁸ Siehe Anhang, Frage 30.

⁹⁹ Siehe Anhang, Frage 27.

¹⁰⁰ Siehe Anhang, Frage 26.

¹⁰¹ Eine Beschreibung der Personalpolitik aus Sicht der Steuerpolizei selber findet sich bei: Pilipenko, V. F.: *Federal'nye organy nalogovoj policii Rossijskoj Federacii*, Moskau 1999, S.48-153.

¹⁰² In Abstimmung mit dem Außenministerium kann die Steuerpolizei selbständig Verhandlungen über internationale Regierungsabkommen zur Kooperation bei der Bekämpfung von Steuerkriminalität durchführen. (Regierungsverordnung Nr. 1344 vom 2.12.1994)

¹⁰³ Gregory, Frank / Brooke, Gerald: Policing economic transition and increasing revenue. A case study of the Federal Tax Police Service of the Russian Federation 1992-1998, in: *Europe-Asia Studies* 3/2000, S. 433-455, hier: S. 434, 449, 452.

¹⁰⁴ Ein umfassendes Portrait der russischen Steuerpolizei in der Jelzin-Ära bieten: Gregory, Frank / Brooke, Gerald: Policing economic transition and increasing revenue. A case study of the Federal Tax Police Service of the Russian Federation 1992-1998, in: *Europe-Asia Studies* 3/2000, S. 433-455. Das Selbstbewußtsein der Steuerpolizei als Elitetruppe mit Sondervollmachten demonstriert auch ein Interview mit dem damaligen Leiter der Steuerpolizei, Almazov, Sergei: „My – specsluzba“, in: *Ekspert* 8.2.1999, S. 12-14.

Da die Steuerpolizei seit Anfang 2000 auf eigene Initiative aktiv werden kann und auch ohne Gerichtsbeschluß Unternehmensvermögen einfrieren kann, hat sie die Möglichkeit im Alleingang die Geschäftstätigkeit von Unternehmen stark einzuschränken. Insbesondere im Sommer 2000 leitete die Steuerpolizei Verfahren gegen einflußreiche Unternehmer ein, die von aufsehererregenden Unternehmensdurchsuchungen begleitet wurden. Da die Verfahren nicht gegen die größten Steuerschuldner gerichtet waren, sondern gegen Unternehmen denen eine kritische Haltung gegenüber Präsident Putin nachgesagt wurde, wurde von vielen spekuliert, daß diese Verfahren politisch motiviert seien und Putins erklärtem Ziel dienen sollten, den Einfluß von Wirtschaftseliten auf die Politik einzuschränken.¹⁰⁵

Erstes Opfer der neuen Kampagne der Steuerpolizei war so im Mai 2000 die Media-Most Holding von Vladimir Gusinskij, der einzige große unabhängige Medienkonzern des Landes.¹⁰⁶ Noch im selben Moment folgte eine Durchsuchung bei einem Unternehmen von Boris Beresovsky, den viele als graue Eminenz des Kreml unter Präsident Jelzin gesehen hatten und der sich öffentlich gegen Putin gewandt hatte.¹⁰⁷ Im Juli wurden dann neben Media-Most auch die Energiekonzerne Lukoil und Gazprom, sowie der von Beresovskij kontrollierte Fernsehsender TV6 von der Steuerpolizei durchsucht.¹⁰⁸ Im August durchsuchten Steuerbehörden die Büros der Ölfirma Sibneft, zu der Beresovskij und sein Partner Roman Abramovič eine enge Verbindung haben sollen.¹⁰⁹ Im September leitete die Steuerpolizei medienwirksam ein Verfahren gegen den Strommonopolisten EES ein, obwohl das Unternehmen bereits ein Übereinkommen mit der Behörde erzielt hatte.¹¹⁰

Kleinunternehmer hingegen werden seltener Gegenstand von Ermittlungen der Steuerpolizei. Während fast die Hälfte schon einmal von den Steuerbehörden unangemeldet überprüft wurde, haben bisher nur 18% Kontakt mit der Steuerpolizei gehabt, die Mehrheit von ihnen nur ein einziges Mal.¹¹¹

Demonetarisierung von Steuerzahlungen

Demonetarisierung bedeutet, daß ein großer Teil der wirtschaftlichen Transaktionen nicht mehr über Geldzahlungen sondern entweder über gegenseitige Schuldenverrechnung oder durch Bartergeschäfte, das heißt den Tausch von Gütern gegen andere Güter abgewickelt wird. In der russischen Industrie stieg der Anteil von Bartergeschäften am Gesamtabsatz von 17% im Jahre 1994 auf 51% im Jahre 1998 und ist seitdem rückläufig. 1999 lag er bei 40%¹¹² und 2000 bereits

¹⁰⁵ Sehr zugespitzt findet sich diese These z.B. bei: Goble, Paul: Repression by selective prosecution, RFE/RL Newsline 12.5.2000; Ostrovsky, Arkady / Peel, Quentin: The KGB gets even, Financial Times 15.7.2000; Authorities continue anti-oligarch campaign, Jamestown Foundation Monitor 13.7.2000.

¹⁰⁶ Humphreys, Brian: Commandos raid Media-Most, Moscow Times 12.5.2000; Bernstein, Jonas: Ski-mask politics will stay, Moscow Times 13.5.2000.

¹⁰⁷ Reuters 23.5.2000; Sands, David: Chubais says Putin shows promising start with reforms, in: Washington Times 24.5.2000; Giles Whittell: Russian car business baffles, in: The Times 24.5.2000.

¹⁰⁸ AFP 11.7.2000; Jamestown Foundation Monitor 28.7.2000.

¹⁰⁹ Reuters 10.8.2000; Vremya Novostei 11.8.2000.

¹¹⁰ Kommersant 22.9.2000. Einen Hintergrundbericht gibt: Aris, Ben: Tax service's probe of UES points out Russia's trouble spots, in: Energo (NewsBase) 28.9.2000.

¹¹¹ Siehe Anhang, Fragen 32, 36, 37.

¹¹² Russian Economic Barometer, I Quarter 2000 (15 April 2000). Einen Überblick über die russische Barterwirtschaft bieten: Yakovlev, Andrei: Barter in the Russian economy. Classifications and implications, in: Post-Communist Economies 3/2000, S.279-291; Hendley, Kathryn: How Russian enterprises cope with payments problems, in: Post-Soviet Affairs 3/1999, S.201-234; Brana, Sophie / Maurel, Mathilde: Barter in Russia. Liquidity shortage versus lack of restructuring, CEPR Discussion Paper No. 2258 (1999) und zugleich William Davidson Institute Working Paper No. 271 (1999); Guriev, Sergei / Ickes, Barry: Barter in Russian enterprises. Myths vs. Empirical evidence, in: Russian Economic Trends 2/1999, S.6-13; Commander, Simon / Mumssen, Christian: Understanding barter in Russia, EBRD Working Paper No. 37 (1998); Jan Amrit Poser: Barterisation and demonetisation in

unter 30%.¹¹³

Die Abwicklung von fälligen Zahlungen in Barterform, d.h. die Bezahlung durch die Lieferung von Gütern, wird in Rußland auch bei der Begleichung der Steuerschuld praktiziert. Zusätzlich werden Güterlieferungen an staatliche Abnehmer häufig im nachhinein gegen Steuerschulden verrechnet, also de facto als Steuerzahlungen akzeptiert. Die daraus resultierende Demonetarisierung von Steuerzahlungen hat in einigen Wirtschaftsbranchen und vor allem in einigen Regionen erhebliche Ausmaße erreicht. Der Bargeldanteil an Steuerzahlungen in den föderalen Haushalt ging von gut 90% im Jahre 1994 auf nur noch 59% im Jahre 1997 zurück. Als Folge einer staatlichen Kampagne im Frühjahr 1998 und der dramatischen Rubelabwertung im zweiten Halbjahr¹¹⁴ stieg der Bargeldanteil 1998 auf 77%. Nach einem leichten Rückgang 1999, erreichte er dann im ersten Halbjahr 2000 sogar 85%.¹¹⁵ In den regionalen Haushalten insgesamt ist der Bargeldanteil an erhaltenen Steuerzahlungen noch geringer. Im Extrem sank er 1998 unter 50%. Dabei gibt es jedoch erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Regionen. Während der Bargeldanteil in Moskau und St. Petersburg bei über 80% liegt, beträgt er in anderen Regionen weniger als 30%.¹¹⁶ Zu beachten ist außerdem, daß die Möglichkeit Steuern in Barterform zu begleichen vorrangig größeren Unternehmen eingeräumt wird. Nur 5% der – im Rahmen des Projektes – befragten Kleinunternehmer haben schon einmal Steuern in Barterform beglichen. Nur 2% tun dies regelmäßig und selbst von ihnen bestreitet die Hälfte weniger als 10% ihrer Steuerzahlungen in Barterform.¹¹⁷

Die Ursachen der Demonetarisierung der russischen Volkswirtschaft und auch der Steuerzahlungen sind vielfältig. Auffällig ist zum einen, daß sowohl auf Seiten der Unternehmen als auch auf Seiten staatlicher Behörden bezüglich der Rolle des Geldes Parallelen zwischen Verhaltensweisen in der sowjetischen Planwirtschaft und in der demonetarierten post-sowjetischen Volkswirtschaft bestehen. In beiden Fällen hat Geld für Betriebe vorrangig die Funktion einer Verrechnungseinheit, weniger jedoch die Funktion eines Zahlungs- und Wertaufbewahrungsmittels. Wesentliches Ziel der Betriebe ist die Aufrechterhaltung bzw. Ausweitung der Produktion – weitgehend unabhängig von betriebswirtschaftlicher Effizienz, d.h. in Geldeinheiten meßbarem Gewinn. Voraussetzung für eine derartige Einstellung sind soft budget constraints, d.h. permanente Verluste führen nicht zu Zahlungsunfähigkeit und Konkurs, sondern werden durch den Staat aufgefangen.¹¹⁸

FSU economies, in: *Economic Systems* 3/1998, S.235-256. Siehe auch die Themenhefte von *Economic Systems* 1/2000 und *Osteuropa Wirtschaft* 3/2000.

¹¹³ Russian Economy. The month in Review (BOFIT) 1/2000.

¹¹⁴ Die Rubelabwertung erhöhte die in Rubel bewerteten Bargeldeinnahmen von Exporteuren, damit ihre Liquidität und ihre Möglichkeit Steuern mit Bargeld zu bezahlen.

¹¹⁵ Halbjahreszahlen besitzen aber nur einen begrenzten Aussagewert, da ein großer Teil der Steuern erst zum Ende des Jahres fällig wird.

¹¹⁶ Alle Zahlen für 1994-99 nach OECD Economic Surveys 1999-2000. Russian Federation, Paris 2000, S.89-90. Zahlen für 2000 nach Russian Economy. The Month in Review (Bank of Finland) 6/2000.

¹¹⁷ Siehe Anhang, Fragen 40, 41, 43.

¹¹⁸ Zur Rolle des Geldes in der Planwirtschaft und der post-sowjetischen Barterwirtschaft siehe: Dolud, Olena: Die russische Barterwirtschaft. Historische Wurzeln und transformationsbedingte Determinanten, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa, Bremen, Nr. 24 (2001) sowie Holtbrügge, Dirk: Betriebswirtschaftliche Implikationen der Monetarisierung der russischen Wirtschaft, in: *Osteuropa Wirtschaft* 2/1999, S.160-176 und Thompson, William: Old habits die hard. Fiscal imperatives, state regulation and the role of Russia's banks, in: *Europe-Asia Studies* 7/1997, S.1159-1185. Die Kontinuität zwischen sowjetischer Planwirtschaft (als administrativem Markt) und post-sowjetischer Barterwirtschaft (als virtueller Ökonomie) betont bezüglich Transaktionsformen, Handlungsbeschränkungen, Zahlungsmitteln/Preisen sowie Produktivität/Gewinn auch Hoffmann, Christopher: Vom administrativen Markt zur virtuellen Ökonomie. Rußlands scheinbare Transformation, Arbeitspapier des Osteuropa-Instituts, FU Berlin, Nr.26 (2000). Die Bedeutung der aus der Sowjetunion stammenden patrimonalen Verwaltungsstruktur (auch und gerade bei Steuerfragen) unterstreicht: Easter, Gerald: Institutional legacy of the old regime as a constraint to reform. The case of fiscal policy, in: Harter, S. / Easter, G. (Hg.): *Shaping the economic space in Russia*, Aldershot 2000, S.296-319. Kulturelle Aspekte der postsowjetischen Barterwirtschaft diskutiert: Gavrilencov, Evgeniy: The

In der sowjetischen Planwirtschaft wurde dies durch die zentralisierte Zuteilung von Ressourcen und durch die rein administrative Festsetzung von Preisen erreicht. Solange Unternehmen mit Produktionsmitteln versorgt wurden, konnten sie produzieren, unabhängig von Effizienzkriterien. Wurde der Preis ihrer Produkte durch die staatliche Planung heraufgesetzt, konnten sie auch einen Gewinn ausweisen. In der post-sowjetischen Barterwirtschaft, die in Rußland weite Teile der Volkswirtschaft umfaßt, werden die Preise von Gütern durch die Unternehmen selbst in ähnlicher Weise manipuliert. Um die Tatsache zu verschleiern, daß sie mit Verlust arbeiten, erhöhen Unternehmen die Preise ihrer Produkte, die sie auf dem freien Markt nicht absetzen können. Diese Produkte tauschen sie dann in Bartergeschäften zu den überhöhten Preisen gegen andere Produkte, deren Preise ebenfalls über den Marktwert erhöht wurden. Auf diese Weise können unprofitable Unternehmen durch Tauschgeschäfte erforderliche Produktionsmittel beziehen und die Produktion aufrecht erhalten. Ihnen fehlt jedoch Bargeld zur Begleichung ihrer Schulden gegenüber dem Staat (Steuern und Abgaben), gegenüber den Beschäftigten (Löhne und Gehälter) und auch gegenüber Zulieferern, die auf Barzahlung bestehen. Hier nun schafft der russische Staat soft budget constraints, indem er zum einen Steuerschulden in vielen Fällen toleriert¹¹⁹ bzw. eine Begleichung in Barterform akzeptiert und zum anderen auf die konsequente Anwendung des Konkursrechts verzichtet.¹²⁰

Die Demonetarisierung von Steuerzahlungen bringt für den Staat vor allem drei Probleme mit sich. Erstens muß im Falle von Barter der Wert der zur Begleichung der Steuerschuld gelieferten Güter korrekt bestimmt werden. Das steuerzahlende Unternehmen kann dabei den Wert seiner gelieferten Güter unter Umständen nach oben manipulieren.¹²¹ Zweitens muß der Staat in der Lage sein, die gelieferten Güter zu lagern, sinnvoll zu nutzen bzw. in Bargeld umzuwandeln. Drittens bedeutet die umfassende Demonetarisierung von Steuerzahlungen, daß dem Staat selber liquide Mittel fehlen. Da der Staat einen großen Teil seiner Verpflichtungen, insbesondere Auszahlung von Löhnen und Sozialleistungen (vor allem Renten) sowie Bedienung der Staatsschuld, mit Bargeld zu begleichen hat, können dadurch staatliche Zahlungsprobleme verursacht werden.

Gleichzeitig gibt es im post-sowjetischen Wirtschaftssystem Rußlands eine Reihe von Faktoren, die staatliche Akteure dazu veranlassen, nicht-monetäre Steuerzahlungen zu akzeptieren. Für den föderalen Haushalt gilt die Erhöhung der Einnahmen als wesentliches Ziel, das sowohl von einem großen Teil des Parlaments als auch von internationalen Kreditgebern, wie dem Internationalen Währungsfond (IWF), gefordert wird.¹²² Durch die Überbewertung von Steuerzahlungen in Barterform kann die Einnahmeseite des Staatshaushalts künstlich aufgebläht werden.¹²³

way out of the non-cash economy. Establishing market culture, in: *Economic Systems* 1/2000, S.62-67.

¹¹⁹ Die gesamte überfällige Steuerschuld russischer Unternehmen gegenüber dem konsolidierten Staatshaushalt belief sich im Frühjahr 2000 auf über 440 Milliarden Rubel (mehr als 16 Milliarden US-Dollar).

¹²⁰ Empirische Untersuchungen scheinen zu bestätigen, daß langfristig unprofitable Unternehmen Schulden zuerst gegenüber dem Staatshaushalt und erst anschließend gegenüber Beschäftigten und Geschäftspartnern entstehen lassen. (Ivanova, Nadezhda / Wyplosz, Charles: *Arrears. The tide that is drowning Russia*, in: *Russian Economic Trends* 1/1999, S.24-35, hier: S.26-27, 34-35). Eine – in Teilen recht abstrakte – Darstellung der Problematik von soft budget constraints in der russischen Barterwirtschaft bieten Gaddy und Ickes in ihrem Modell der virtuellen Wirtschaft. Siehe dazu vor allem: Gaddy, Clifford G. / Ickes, Barry W.: *Russia's virtual economy*, in: *Foreign Affairs* 5/1998, S.53-67; Gaddy, Clifford / Ickes, Barry W.: *An accounting model of the virtual economy in Russia*, in: *Post-Soviet Geography and economics* 2/1999, S.79-97, sowie: Götz, Roland: *Wie virtuell ist die postsowjetische Tauschwirtschaft?*, in: *Osteuropa Wirtschaft* 3/2000, S.276-297.

¹²¹ Dies ist eine nicht unwesentliche Komponente des Aspekts der Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen. Siehe dazu auch den folgenden Abschnitt „Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen“.

¹²² Interesse der Duma ist es dabei, die Staatsausgaben vor allem im Sozialbereich und für eine Subventionierung der Wirtschaft erhöhen zu können. Internationale Kreditgeber hingegen fordern zusätzliche Summen für einen Abbau der staatlichen Verschuldung. So auch Ivanova, Nadezhda / Wyplosz, Charles: *Arrears. The tide that is drowning Russia*, in: *Russian Economic Trends* 1/1999, S.24-35 (hier: S.25).

¹²³ Den Forderungen von Parlament und internationalen Kreditgebern kann somit scheinbar nachgekommen werden. Tatsächlich stellt sich aber das Problem, daß beide Forderungen nur mit Bargeld erfüllt werden können, dessen Um-

Zu beachten ist, daß diese Argumentation nicht für regionale und lokale Haushalte zutrifft, da sie derartigem Druck kaum ausgesetzt sind, sondern im Gegenteil durch eine künstliche Aufblähung der Einnahmen höhere Transfers an den föderalen Haushalt bzw. niedrigere Transfers aus dem föderalen Haushalt in Kauf nehmen müßten. Eine empirische Untersuchung hat gezeigt, daß lokale Haushalte für gestiegene Steuereinnahmen häufig sogar „bestraft“ werden, da sie bei der Rückverteilung des Geldes einen geringeren Anteil an den Steuereinnahmen zugeteilt bekommen.¹²⁴

Ein Aspekt, der die Schuldenverrechnung für staatliche Haushalte aller Ebenen attraktiv macht, ist die Tatsache, daß Steuerzahler nicht aber staatliche Organisationen für überfällige Zahlungen Zinsen, Mahngebühren und Strafen zahlen müssen. Dadurch, daß der Staat das Auflaufen von beiderseitigen Schulden provoziert, erhöht er de facto die Zahlungsverpflichtung des steuerpflichtigen Unternehmens gegenüber dem Staatshaushalt. Ähnliches gilt auch bei Steuerzahlungen in Barterform. Die Steuerzahlung gilt erst als geleistet, wenn der Staat die gelieferten Güter entweder verbraucht oder in Bargeld umgewandelt hat. Eine Verzögerung hierbei, etwa durch mehrstufige Barterketten beim Verkauf des Gutes, kann ebenfalls Zinszahlungen, Mahngebühren und Strafen nach sich ziehen und damit die staatlichen Zahlungsforderungen gegenüber der Wirtschaft erhöhen.¹²⁵ 1997 waren so 65% aller Schulden von Unternehmen gegenüber dem föderalen Staatshaushalt¹²⁶ auf Mahngebühren und Strafen zurückzuführen. Dies entsprach über 10% des damaligen Bruttoinlandsprodukts (BIP).¹²⁷

Regionalverwaltungen, deren Spielräume bei der Gestaltung von Steuersätzen und Subventionen zunehmend eingeschränkt werden, können über die Festlegung von Terminen und Modalitäten von Schuldenverrechnungen zur Begleichung von Steuerzahlungen versuchen, wirtschaftspolitische Gestaltungsräume zu erhalten, da Abkommen zur Schuldenverrechnung in ihrer alleinigen Kompetenz liegen.¹²⁸ Über günstige Bedingungen bei der Schuldenverrechnung können Regionalverwaltungen so de facto Unternehmen subventionieren. Dementsprechend besteht die Tendenz, daß die Relevanz von Schuldenverrechnungsabkommen zwischen Regionalverwaltung und regionalen Unternehmen – und damit der Umfang nicht-monetärer Steuerzahlungen – steigt, wenn der steuerpolitische Spielraum der Regionalverwaltungen beschnitten wird.¹²⁹ Durch geschickte Gestaltung von Vereinbarungen zur nicht-monetären Begleichung von Steuerschulden können regionale Haushalte außerdem ihre Einnahmen zu Lasten des föderalen Haushalts erhöhen.¹³⁰

Die geringe Kontrolle über die Modalitäten der Durchführung nicht-monetärer Steuerzahlungen eröffnet individuellen Beamten gleichzeitig die Möglichkeit konkreten Unternehmen gegen Bestechungszahlungen vorteilhafte Bedingungen einzuräumen. Diese Beamten haben damit ein

fang im Staatshaushalt nicht erhöht wurde. Gaddy und Ickes verwenden dementsprechend im Rahmen ihres Konzepts der virtuellen Wirtschaft den Begriff eines virtuellen Staatshaushalts. (siehe: Gaddy, Clifford / Ickes, Barry W.: An accounting model of the virtual economy in Russia, in: Post-Soviet Geography and economics 2/1999, S.79-97).

¹²⁴ Vgl. Treisman, Daniel: Russia's taxing problem, in: Foreign Policy 3/1998, S.55-66, hier: S.63.

¹²⁵ OECD Economic Surveys 1999-2000. Russian Federation, Paris 2000, S.101-103.

¹²⁶ Einschließlich außerbudgetärer Fonds.

¹²⁷ OECD Economic Surveys 1999-2000. Russian Federation, Paris 2000, S.88-89.

¹²⁸ Die regionale Steuerbehörde wird in solchen Fällen von der getroffenen Vereinbarung und den durch sie beglichenen Steuerschulden erst in Kenntnis gesetzt, wenn alle relevanten Transaktionen schon vollzogen worden sind. Den konkreten Ablauf einer Schuldenverrechnung auf regionaler Ebene beschreibt: Zubov, V. M: Ot neplatezej k razvitiu, Moskau 1999, S.136-137.

¹²⁹ Zu diesem Aspekt siehe auch den folgenden Abschnitt „Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen“.

¹³⁰ Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: Without a map. Political tactics and economic reforms in Russia, Cambridge/MA 2000, S.128-132; OECD Economic Surveys 1999-2000. Russian Federation, Paris 2000, S.104-105; Treisman, Daniel: Russia's taxing problem, in: Foreign Policy 3/1998, S.55-66, hier: S.60-62.

Motiv, Unternehmen Steuerzahlungen in nicht-monetärer Form nahezulegen.¹³¹

Wenn auch empirische Studien zur konkreten Praxis nicht-monetärer Steuerzahlungen bisher nicht vorliegen,¹³² so kann zusammenfassend doch festgehalten werden, daß die Mechanismen nicht-monetärer Zahlungsmethoden sowohl Unternehmen als auch staatlichen Akteuren aus der sowjetischen Planwirtschaft vertraut sind und daß ihre Beibehaltung durch Spezifika des post-sowjetischen Wirtschaftssystems nahegelegt wurde. Guriev und Kvassov argumentieren in diesem Zusammenhang, daß es für post-sozialistische Volkswirtschaften in der makroökonomischen Analyse sowohl ein Gleichgewicht ohne Barter als auch ein Gleichgewicht mit Barter gibt. Welcher Gleichgewichtszustand erreicht wird, ist nach ihrer Meinung das Ergebnis eines stark pfadabhängigen Prozesses.¹³³

Das heißt, die Erfahrungen aus der sowjetischen Planwirtschaft erhöhen die Bereitschaft der Wirtschaftssubjekte, Güterlieferungen als Zahlungsmittel zu akzeptieren. Zum einen liegt aufgrund des Gewöhnungsfaktors die mentale Hemmschwelle niedriger, zum anderen haben sich bereits Mechanismen entwickelt, wie mit derartigen Zahlungsmethoden umzugehen ist. Viele Unternehmen besitzen bereits aus der Sowjetzeit Mitarbeiter, deren Aufgabe darin besteht, durch geschickten Tausch von Gütern die für die eigene Produktion benötigten Zulieferungen zu erhalten. Die Organisation von Barterketten stellt sie also im post-sowjetischen Rußland – im Gegensatz zu einer abnehmerorientierten Unternehmenspolitik – nicht vor neue Herausforderungen.

Wenn also Steuerzahlungen in Barterform durchaus als tradierte Verhaltensmuster russischer Unternehmer und Bürokraten zu betrachten sind, so zeigt sich doch deutlich, daß das Fortbestehen dieses Verhaltensmusters im post-sowjetischen Rußland zu einem wesentlichen Teil durch staatlich geschaffene Anreizstrukturen verursacht ist. Um eine drastische Reduzierung oder gar ein Verbot nicht-monetärer Steuerzahlungen durchsetzen zu können, muß der Staat also entsprechende Möglichkeiten und Anreize reduzieren. Das heißt, staatliche Haushalte müssen ihre eigene Verschuldung gegenüber russischen Steuerzahlern abbauen, um eine gegenseitige Schuldenverrechnung unmöglich zu machen. Gleichzeitig müssen die Manipulationsmöglichkeiten, die sich Regionalverwaltungen bei nicht-monetären Steuerzahlungen bieten, entweder über eine Reform der Zahlungsmechanismen zwischen föderalen, regionalen und lokalen Haushalten oder über eine stärkere Kontrolle der regionalen und lokalen Steuereintreibung neutralisiert werden.

Entsprechende Schritte sind im Rahmen der aktuellen Steuerreform eingeleitet worden. Zum 1. Januar 2000 hat das russische Steuerministerium nicht-monetäre Steuerzahlungen in staatliche Haushalte grundsätzlich verboten.¹³⁴ Um dem Verbot auch in der Praxis Geltung zu verschaffen, bemühte sich die Regierung bereits seit Sommer 1999 um individuelle Abkommen mit den größten Steuerzahlern, vor allem Unternehmen aus dem Energiesektor, die die volle Zahlung aller im Jahre 2000 fälligen Steuern in Bargeld vorschreiben. Gleichzeitig nutzt die föderale Regierung die durch die positive Wirtschaftsentwicklung gestiegenen Einnahmen zum Abbau der Zahlungsrückstände des russischen Staates. Bezüglich der steuerrelevanten Praktiken der Regionalverwaltungen scheint sie auf stärkere Kontrolle zu setzen.¹³⁵

¹³¹ Da in diesem Fall die offiziell vorgesehene Steuerlast durch illegale Mittel gesenkt wird, handelt es sich um Steuerhinterziehung. Siehe dazu den Abschnitt „Hinterziehung von Steuerzahlungen“.

¹³² Das Projekt der Forschungsstelle Osteuropa ist gerade dabei in Zusammenarbeit mit Bogdan Gorokhovskij, eine erste derartige Studie durchzuführen. Die Ergebnisse sollen im Sommer 2001 in der Reihe „Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa“ veröffentlicht werden.

¹³³ Guriev, Sergei / Kvassov, Dmitry: Barter for price discrimination, CEPR Discussion Paper No. 2449 (2000). Eine kurze Zusammenfassung geben die Autoren in: Transition (World Bank) 3/2000, S.30.

¹³⁴ Dieses Verbot umfaßt nicht die außerbudgetären Fonds. Da die größten außerbudgetären Fonds mit der Einführung der einheitlichen Sozialsteuer zum 1.1.2001 aber in den Staatshaushalt integriert wurden, ist diese Ausnahme mittlerweile von geringer Bedeutung.

¹³⁵ EWI Russian Regional Report, 12.7.2000.

Derartige staatliche Maßnahmen können den Umfang der nicht-monetären Steuerzahlungen deutlich reduzieren, wie auch die bereits erreichten Erfolge zeigen. Barterzahlungen als Verhaltensmuster russischer Unternehmer werden damit jedoch nicht eliminiert, sondern teilweise nur verlagert. Bis 1998 war der Staat in der Regel erstes „Opfer“ von Barterzahlungen eines illiquiden Unternehmens. Der erhöhte Druck von Seiten des Staates bewirkt nun eine Umverlagerung. Da ein illiquides Unternehmen den Gesamtumfang seiner Bargeldzahlungen nicht erhöhen kann, werden bei staatlichem Druck Beschäftigte und Geschäftspartner zu den bevorzugten „Opfern“ von Barterzahlungen. Eine drastische Reduzierung von Barter als Verhaltensmuster russischer Unternehmen kann also nur erreicht werden durch eine drastische und dauerhafte Reduzierung der Zahl illiquider Unternehmen.¹³⁶ Dazu bedarf es der konsequenten Umsetzung des Konkursrechts. Die traditionelle Rolle des russischen (bzw. sowjetischen) Staates als Gewährer von soft credits¹³⁷ scheint dies aber erheblich zu erschweren.

Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen

Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen bedeutet, daß die gesetzlich vorgeschriebene Steuerlast konkreter Steuerzahler aufgrund politischer Entscheidungen von Vertretern der staatlichen Exekutive nicht vollständig eingetrieben wird, da sich staatliche Vertreter gegen wirtschaftliche Interessen nicht durchsetzen können bzw. wollen. Dabei handelt es sich auf Seiten der Wirtschaft nicht nur um die sogenannten „Oligarchen“, die u.a. über Wahlkampfspenden und Medienholdings politischen Einfluß ausüben, sondern auch um Unternehmen vor allem aus der Kohleindustrie, deren Schließung soziale Konflikte auslösen könnte und um Unternehmen, die oft noch aus der Sowjetzeit enge Verbindungen zu politischen Entscheidungsträgern haben, wie dies u.a. bei Unternehmen der Rüstungsindustrie der Fall ist.¹³⁸ In solchen Fällen akzeptiert der Staat entweder das Fortbestehen von Steuerschulden¹³⁹ oder akzeptiert Verrechnungsmethoden, die die Steuerlast de facto senken.¹⁴⁰ Eine weitere Möglichkeit ist das Einräumen von außerordentlichen Steuerbefreiungen. Deren Umfang belief sich im Extrem 1997 auf 160 Mrd. Rubel (damals etwa 30 Mrd. USD).¹⁴¹

Regionalverwaltungen, deren wirtschaftspolitische Spielräume zunehmend eingeschränkt werden, können über die Festlegung von Terminen und Modalitäten von Schuldenverrechnungen zur Begleichung von Steuerzahlungen versuchen, wirtschaftspolitische Gestaltungsräume zu erhalten, da Abkommen zur Schuldenverrechnung in ihrer alleinigen Kompetenz liegen. Durch selektive Angebote bzw. die Verweigerung von günstigen Schuldenverrechnungsvereinbarungen kann die Regionalverwaltung Unternehmen versteckt subventionieren bzw. zur Kooperation zwingen. Durch die regelmäßige Organisation von Barterketten, d.h. dem Ringtausch von Gü-

¹³⁶ Diese kann teilweise erreicht werden durch einen Wirtschaftsaufschwung, wie er derzeit stattfindet. Parallel zum Anstieg der Industrieproduktion hat sich so das Ausmaß der Bartergeschäfte reduziert. Bei einem erneuten Wirtschaftsabschwung wäre aber dann ceteris paribus mit einer erneuten Zunahme der Bartergeschäfte zu rechnen.

¹³⁷ D.h. die staatliche Schaffung von soft budget constraints.

¹³⁸ Im Rahmen des hier vorgestellten Forschungsprojektes werden derzeit Studien zur Besteuerung einer Reihe von russischen Wirtschaftsbranchen erstellt, die den Aspekt der Verhandelbarkeit in Fallstudien detailliert analysieren sollen. Sie werden im Sommer 2001 in der Reihe „Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa“ veröffentlicht werden.

¹³⁹ Die gesamte überfällige Steuerschuld russischer Unternehmen gegenüber dem konsolidierten Staatshaushalt belief sich im Frühjahr 2000 auf über 440 Milliarden Rubel (mehr als 16 Milliarden US-Dollar).

¹⁴⁰ Auch Korruption kann zu den Mitteln der Einflußnahme von Wirtschaftseliten auf politische Entscheidungen über Steuerzahlungen gehören. Die – natürlich grundsätzlich strafbare – Bestechung von Steuerbeamten stellt aber immer dann Steuerhinterziehung – und nicht bloße Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen – dar, wenn im Ergebnis auf eine vollständige Eintreibung der ausstehenden Steuerzahlungen nicht offiziell verzichtet wird, sondern stattdessen der Umfang der offiziell ausstehenden Steuerzahlungen durch illegale Methoden gesenkt wird.

¹⁴¹ Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: Without a map. Political tactics and economic reforms in Russia, Cambridge/MA 2000, S.96.

tern im Rahmen von Bartergeschäften, kann die Regionalverwaltung Einfluß auf Produktionsstruktur, Preise und Güterverbrauch in ihrer Region nehmen. Im Fall einer umfassenden Barterwirtschaft können Regionalverwaltungen auf diese Weise sogar zu einer zentralen Planinstanz privatwirtschaftlicher Aktivitäten werden.¹⁴²

Easter argumentiert, daß die Schwäche des Staates bei der Steuereintreibung eine direkte Folge der patrimonialen sowjetischen Verwaltungsstruktur ist, die sehr stark auf persönlichen Netzwerken basierte. Mit der fortschreitenden Abschwächung der strengen Hierarchisierung, die bereits in der Sowjetunion unter Leonid Brežnev einsetzte, entwickelten die Kontakte zwischen Bürokraten und Unternehmen eine Eigendynamik, die von der Zentralregierung nicht mehr zu kontrollieren war.¹⁴³ Um ihren Anspruch auf Steuerzahlungen zumindest in Teilen zu realisieren, war die Zentralregierung im post-sowjetischen Rußland also auf Verhandlungen angewiesen.¹⁴⁴ Zu beachten ist, daß dies jedoch nur für die Auseinandersetzung mit großen Unternehmen gilt, die aufgrund wirtschaftlicher Bedeutung oder politischen Einflusses eine gute Verhandlungsposition besitzen. Kleinunternehmen hingegen können nur mit lokalen Politikern und Bürokraten verhandeln¹⁴⁵ oder sind zur Verbesserung ihrer Lage – also z.B. zur Reduzierung ihrer Steuerbelastung – auf illegale Methoden angewiesen.¹⁴⁶

Um eine Begleichung der Steuerschuld durch große Unternehmen zu erreichen, mußte die Zentralregierung den Unternehmen in anderen Bereichen Zugeständnisse machen. Damit akzeptierte sie de facto die begrenzte Gültigkeit des aktuellen Steuerrechts. Bei den betroffenen Unternehmen wiederum verstärkte dies ihre Wahrnehmung des Staates als Verhandlungspartner und nicht als übergeordneten, neutralen Garanten allgemein gültiger Regeln. In Kontakten mit Bürokraten und Politikern versuchten Unternehmen deshalb, eine individuelle Befreiung von den allgemeinen, staatlich gesetzten Regeln zu erlangen. Es ist nun die erklärte Absicht von Präsident Putin, dieses Wahrnehmungsmuster und die damit verbundenen Verhaltensmuster zu ändern.¹⁴⁷ Erst wenn ihm dies gelingt, ist auch eine adäquate Umsetzung des Steuergesetzes gegenüber Großunternehmen möglich.

Hinterziehung von Steuern

Steuerhinterziehung meint die illegale Manipulation von Informationen durch Steuerzahler mit dem Ziel die Steuerbehörden zu täuschen und dadurch eine Verringerung der festgelegten Steuerlast zu erreichen. Unternehmen haben dabei im wesentlichen zwei Möglichkeiten. Zum einen können sie das Betriebsergebnis manipulieren und damit die Steuerbasis etwa für die Umsatzsteuer oder die Gewinnsteuer reduzieren. Die Summe der abzuführenden Gewinnsteuer wird

¹⁴² OECD Economic Surveys 1999-2000. Russian Federation, Paris 2000, S.102-103.

¹⁴³ Zu beachten ist dabei auch, daß in der sowjetischen Planwirtschaft Unternehmen von staatlichen Seite nicht als eigenständige Organisationen akzeptiert wurden, sondern staatliche Akteure vielmehr routinemäßig in die Unternehmensleitung eingriffen.

¹⁴⁴ Easter, Gerald: Institutional legacy of the old regime as a constraint to reform. The case of fiscal policy, in: Harter, S. / Easter, G. (Hg.): Shaping the economic space in Russia, Aldershot 2000, S.296-319.

¹⁴⁵ 44% der im Rahmen des Projektes befragten russischen Kleinunternehmer erklärten, für ihr Unternehmen seien Beziehungen zu lokalen Behörden besonders wichtig. Nur 10% bzw. 4% entschieden sich für die regionalen respektive nationalen Behörden. Immerhin 35% hielten allerdings Behörden aller Ebenen für gleich wichtig. (Siehe Anhang, Frage 25) Zur Rolle lokaler Behörden bei der Unternehmensbesteuerung vergleiche auch die empirische Studie von Eva Busse (Busse, Eva: The embeddedness of tax evasion in Russia, in: Ledeneva, A.V. / Kurkchiyan, M. (Hg.): Economic crime in Russia, Den Haag 2000, S.129-143, hier: S.139-140).

¹⁴⁶ Fast die Hälfte der befragten Kleinunternehmer erklärt so, daß die Bestechung von Steuerbeamten von russischen Unternehmern wohl als Bedingung für erfolgreiche Geschäftstätigkeit gesehen würde. (Siehe Anhang, Frage 27). Zu illegalen Methoden vergleiche den folgenden Abschnitt „Hinterziehung von Steuern“.

¹⁴⁷ Siehe dazu Fruchtmann, Jakob: Putins Versuch einer Rekonstitution Rußlands. Anmerkungen zum Stil des neuen Präsidenten, in: Höhmann, H.-H.: Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas, Bremen 2001, S.104-123.

damit reduziert. Zum anderen können sie ihre Geschäftstätigkeit ganz oder teilweise verheimlichen und damit die entsprechende Geschäftstätigkeit komplett ohne Besteuerung durchführen.¹⁴⁸ Vom Staat nicht erfaßte und deshalb auch nicht besteuerte Geschäftstätigkeiten werden der Schattenwirtschaft zugerechnet.

Während die Demonetarisierung von Steuerzahlungen und die Verhandelbarkeit des Steuerrechts (und nicht nur konkreter Steuerzahlungen im Rahmen der rechtlich vorgesehenen Ermessensspielräume) in westlichen Industriestaaten eher unbekannte Phänomene sind, stellen Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft weltweit bekannte Probleme dar. Der Unterschied liegt hier vorrangig im Ausmaß des Problems. Hinterzogene Steuern sollen in Rußland einem Wert von 15-20% des offiziellen BIP entsprechen.¹⁴⁹ Dies wären im Jahre 2000 etwa 30 bis 40 Mrd. US-Dollar gewesen. Die russische Schattenwirtschaft wird auf 30-50% des erfaßten BIP geschätzt,¹⁵⁰ während die entsprechende Zahl für alle westlichen Industriestaaten – mit Ausnahme Italiens – unter 20% liegt.¹⁵¹

In der russischen öffentlichen Meinung wird Steuerhinterziehung nicht sehr negativ gesehen. In einer repräsentativen Umfrage erklärten 1999 nur 34% der Bevölkerung sie würden Steuerhinterziehung durch Privatpersonen ablehnen. Steuerhinterziehung durch Unternehmen sahen immerhin 52% der Befragten insgesamt, aber nur 29% der befragten Unternehmer, negativ.¹⁵² In der im Rahmen des hier vorgestellten Projektes durchgeführten Umfrage unter russischen Kleinunternehmern erklärten 26%, um Steuern zu sparen, wäre es gerechtfertigt, auch gegen die Vorschriften verstossen. Nur 35% lehnten diese Ansicht kategorisch ab.¹⁵³

Zu fragen ist also, welche Faktoren Steuerhinterziehung und Schattenwirtschaft in Rußland begünstigen und damit ihr großes Ausmaß erklären. Hierzu gibt es eine Reihe von Ansätzen. Vor allem neo-institutionell geprägte Argumentationen verweisen auf vergleichsweise starke Anreize und vergleichsweise geringe Risiken im post-sowjetischen Rußland.¹⁵⁴ Ein zentraler Faktor ist dabei die hohe gesetzlich vorgeschriebene Steuerbelastung in Kombination mit komplexen, oft nicht eindeutigen Regelungen, die das alte Steuerrecht geprägt haben.¹⁵⁵ Nach verschiedenen Kalkulationen belief sich die gesetzlich vorgeschriebene Steuerbelastung in Rußland

¹⁴⁸ In einer Umfragen erklärten 1997 nur 32% der befragten russischen Firmen, daß sie gegenüber den Steuerbehörden keine (!) Geschäftstätigkeiten verheimlichen würden. Im Durchschnitt wurden, nach Angaben der Manager, etwa 30% der Geschäftstätigkeit nicht gemeldet. (Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: *Without a map. Political tactics and economic reforms in Russia*, Cambridge/MA 2000, S.96).

¹⁴⁹ Spravočnik. Social'no-ekonomičeskie problemy Rossii, St. Petersburg 1999, S.96.

¹⁵⁰ Zu Schätzungen und Schätzmethoden siehe: Iakovlev, A. / Vorontsova, O.: *Methodological approaches to estimating the size of unreported cash turnover*, in: *Problems of Economic Transition* 10/1998, S.77-92; Jakovlev, A.: *Neformal'nyj sektor v rossijskoj ekonomike. Formy suščestvovanija, rol' i masštaby*, Moskau 1998; Dolgopjatova, Tat'jana: *Neformal'nyj sektor v rossijskoj ekonomike*, Moskau 1998; Orechovskij, P.: *Statističeskie pokazateli i tenevaja ekonomika*, in: *Rossijskij ekonomičeskij žurnal* 4/1996. Siehe auch die Beiträge zu „Measurement issues“ in: Feige, Edgar L. / Ott, Katarina (Hg.): *Underground economies in transition*, Aldershot 1999, S.141-306. Einen allgemeinen Überblick über grundlegende Methoden der Schätzung des Umfangs von Steuerhinterziehung geben: Tanzi, V. / Shome, P.: *A primer on tax evasion* (IMF Working Paper WP/93/21), Washington 1993

¹⁵¹ *Economist*, 28.8.1999, S.63. Während für Rußland hier 40% angenommen werden, liegt der Wert für Italien bei knapp 30% und für Deutschland bei etwa 15%. Die niedrigsten Werte erreichen die Schweiz, Japan, die USA und Österreich mit ungefähr 10%.

¹⁵² Kljamkin, Igor' / Fimofeev, Lev: *Tenevaja Rossija*, Moskau 2000, S.238 (Tabelle 8) und S.243 (Tabelle 9).

¹⁵³ Siehe Anhang, Frage 17.

¹⁵⁴ Auch empirische Studien bestätigen die Kombination aus Steuerbelastung, Grad der Korruption, Häufigkeit von Schutzgelderpressung und Vertrauen in die Judikative als Bestimmungsfaktoren für das Ausmaß der Schattenwirtschaft. Dazu: Johnson, Simon / McMillan, John / Woodruff, Christopher: *Why do firms hide? Bribes and unofficial activity after communism*, CEPR Discussion Paper Nr. 2105 (1999).

¹⁵⁵ So zum Beispiel: Commander, Simon / Tolstopiatenko, Andrei: *A model of the informal economy in transition economies*, William Davidson Institute Working Paper Nr. 122 (1997).

für 1999 auf 55-60% des BIP.¹⁵⁶ Für die Staaten der OECD betrug die durchschnittliche Steuerbelastung hingegen 37% des BIP, für die EU 41%.¹⁵⁷

Während die Kosten von Steuerehrlichkeit also in Rußland überdurchschnittlich hoch sind, ist der Nutzen – so die neo-institutionalistische Argumentation – vergleichsweise gering.¹⁵⁸ Dies gilt insbesondere für Kleinunternehmen, die in Rußland teilweise sogar auf eine Registrierung verzichten und stattdessen vollständig in der Schattenwirtschaft operieren. Die klassischen staatlichen Aufgaben, insbesondere Schutz von Eigentumsrechten und effiziente Vertragsdurchsetzung, werden aus Sicht dieser Kleinunternehmer von der organisierten Kriminalität besser gewährleistet, als von staatlichen Organen. Schutzgeld wird somit für sie zu einer alternativen Steuer.¹⁵⁹

Das mit Steuerhinterziehung verbundene Risiko ist in Rußland vergleichsweise gering. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Ineffizienz der Steuerbehörden angesichts einer Flut von Steuerhinterziehung und die Möglichkeit einen großen Teil der zuständigen Bürokraten bei Bedarf durch Korruption zu einer Nichtbeachtung von Verstößen zu verleiten.¹⁶⁰ Teilweise werden Unternehmen sogar von Regionalverwaltungen dazu angehalten, föderale Steuern zu hinterziehen und stattdessen ihre Zahlungen in den regionalen Haushalt zu erhöhen.¹⁶¹ Hinzu kommt, daß Spezifika der russischen Wirtschaftsordnung, wie Barterwirtschaft oder manipulierbare Buchhaltungsvorschriften, Steuerhinterziehung schwerer nachweisbar machen.¹⁶²

Andere Autoren argumentieren dagegen, daß Steuerhinterziehung in Rußland gerade auch aufgrund tradierter Einstellungs- und Verhaltensmuster verstärkt wird. In einer sehr systematischen

¹⁵⁶ Spravočnik. Social'no-ekonomičeskie problemy Rossii, St. Petersburg 1999, S.96. Von den Steuerbehörden erfaßt wurden hingegen nur Forderungen im Gegenwert von 40% des BIP. Davon wurden 24% bezahlt und 16% waren überfällig. Eine staatliche Kommission stellte 1998 fest, daß Steuerforderungen im Durchschnitt fast 80% der Bargeldeinnahmen eines Unternehmens beanspruchen. (Busse, Eva: The embeddedness of tax evasion in Russia, in: Ledeneva, A.V., Kurkchian, M. (Hg.): Economic crime in Russia, Den Haag 2000, S.129-143, hier: S.132).

¹⁵⁷ Hier allerdings gemessen als Anteil der Steuereinnahmen am BIP (also ohne Berücksichtigung der Steuerhinterziehung). Economist, 4.11.2000, S.150.

¹⁵⁸ Entsprechende Argumentationsmuster finden sich bei Pirtillä, Jukka: Tax evasion and economics in transition. Lessons from tax theory (BOFIT Discussion Paper 2/1999), Helsinki 1999 und – gestützt auf empirische Erhebungen – bei Jakovlev, Andrei: Počemu v Rossii vozmožen bezriskovyy uchod ot nalogov?, in: Voprosy ekonomiki 11/2000, S.134-152.

¹⁵⁹ Dazu ausführlich: Quiring, Alexandra: Organisierte Kriminalität. Die informelle Institutionalisierung von Eigentumsrechten in Rußland, Arbeitspapier des Osteuropa-Instituts der FU Berlin Nr. 28 (2000).

¹⁶⁰ Fast die Hälfte der – im Rahmen des hier vorgestellten Projektes – befragten Kleinunternehmer erklärt so, daß die Bestechung von Steuerbeamten wohl von russischen Unternehmern als Voraussetzung für erfolgreiche Geschäftstätigkeit gesehen werde. (Siehe Anhang, Frage 27). Zu Korruption unter Steuerbeamten siehe: OECD Economic Surveys 1999-2000. Russian Federation, Paris 2000, S.103. Ein abstraktes Modell der Steuerhinterziehung unter der Bedingung korumpierbarer Steuerbeamter entwickelt Bowles, Roger A.: Tax policy, tax evasion and corruption in economies in transition, in: Feige, E.L. / Ott, K., (Hg.): Underground economies in transition, Aldershot 1999, S.67-86.

¹⁶¹ Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: Without a map. Political tactics and economic reforms in Russia, Cambridge/MA 2000, S.120-121, 124-125.

¹⁶² Konkrete Methoden der Steuerhinterziehung registrierter Unternehmen beschreiben: Yakovlev, Andrei: „Black cash“ tax evasion in Russia. Its forms, incentives and consequences at firm level, in: Europe-Asia Studies 1/2001, S.33-55 (ebenso veröffentlicht als: Andrei Yakovlev: Black cash tax evasion in Russia, BOFIT Discussion Papers 3/1999); Dolgopiatova, Tat'jana u.a.: Schattenwirtschaft in Rußland. Aktivitäten legaler russischer Unternehmen, Bericht des BIOst 37/1999, S.14-20; Gregory, Frank / Brooke, Gerald: Policing economic transition and increasing revenue. A case study of the Federal Tax Police Service of the Russian Federation 1992-1998, in: Europe-Asia Studies 3/2000, S. 433-455, hier: S.441-444, 447-451 sowie bezüglich illegaler Kapitalflucht: Tikhomirov, Vladimir: Capital Flight. Causes, Consequences and Counter-Measures, in: Segbers, K. (Hg.): Explaining Post-Soviet Patchworks. Vol. 2: Pathways from the Past to the Global, Aldershot 2001, S.251-280; Fituni, Leonid: Illegal aspects of trans-border capital flows from the former Soviet Union, in: Ledeneva, A. V. / Kurchian, M. (Hg.): Economic crime in Russia, Den Haag 2000, S.209-223; Tikhomirov, Vladimir: Capital flight from post-Soviet Russia, in: Europe-Asia Studies 4/1997, S.591-616.

Analyse einer empirischen Studie stellt Eva Busse so fest: „Systemic shortcomings of Russian taxation provide opportunities to engage in informal evasion practices. It is important to note, however, that the incentive function of these opportunities is greatly enhanced in the Russian context by people’s dispositions to act in corresponding ways. This social disposition is rooted in a) people’s expectations and skills inherited from the Soviet past and b) their willingness to evade due to the tax system’s fundamental lack of legitimacy.“¹⁶³

Busse argumentiert ähnlich wie Easter¹⁶⁴, daß die für Rußland traditionelle Personalisierung der Beziehungen zwischen staatlichen Akteuren und Unternehmern nicht nur die Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen (und Steuerrecht) zur Folge hat, sondern Steuerzahler auch ermutigt, entweder über Korruption oder in scheinbarer Vorwegnahme von Verhandlungsergebnisse Steuern zu hinterziehen. Die sowohl in persönlicher Erfahrung als auch über Medienberichterstattung gewonnene Einschätzung, daß Steuern verhandelbar sind, untergräbt zugleich die Legitimität des Steuerrechts und damit die Bereitschaft der Steuerzahler, es zu akzeptieren.

Busse nennt noch drei weitere Faktoren, die die geringe Legitimität des Steuerrechts erklären können: (1) Die historische Erfahrung mit direkter Besteuerung ist im Falle russischer Steuerzahler sehr gering, da die Mehrheit der direkten Steuern erst Anfang der 1990er Jahre eingeführt wurde. (2) Die aus Steuern finanzierten staatlichen Leistungen werden als nicht adäquat eingeschätzt. (3) Vor allem Kleinunternehmer sehen sich als Opfer des Steuersystem, das sie weit überdurchschnittlich belaste.¹⁶⁵

Die letzten beiden Punkte werden auch durch die – im Rahmen des hier vorgestellten Projektes durchgeführte – Umfrage unter russischen Kleinunternehmern bestätigt. Fast die Hälfte erklärte sich bereit, ihrer Steuerpflicht vollständig nachzukommen, „wenn der Staat seine Verpflichtungen gegenüber den Unternehmen erfüllt“. Weitere 20% nannten als Bedingung genaue Informationen darüber, wofür die Steuergelder verwendet werden.¹⁶⁶ 45% der befragten Kleinunternehmer erklärten, das Steuerrecht berücksichtige die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Entwicklung von kleinen Unternehmen in keiner Weise. Nur 6% waren der Meinung, daß die Verteilung der Steuerlast zwischen Klein- und Großunternehmen gerecht sei.¹⁶⁷

Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der Steuerpraxis

Bei allen drei hier behandelten Problemkreisen, bei der Demonetarisierung und Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen genauso wie bei der Steuerhinterziehung, hat es sich gezeigt, daß der post-sowjetische institutionelle Rahmen Anreize setzt, die dem Ziel einer vollständigen und effizienten Steuereintreibung zuwiderlaufen. Die administrative Regelung der Steuereintreibung, insbesondere die Organisation der Zahlungsströme zwischen dem föderalen und den regionalen und lokalen Haushalten sowie die Aufteilung der Kompetenzen für Schuldenverrechnungen, fördern die Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen und ihre Demonetarisierung. Die hohe Steuerbelastung der Wirtschaft in Kombination mit der Komplexität des Steuergesetzes ist eine Ursache sowohl für informelle Vereinbarungen als auch für Steuerhinterziehung.

Gleichzeitig existieren sowohl auf Seiten der Steuerbeamten als auch auf Seiten der Unternehmen eine Reihe von Einstellungs- und Verhaltensmustern, die ebenfalls zur Verhinderung einer

¹⁶³ Busse, Eva: The embeddedness of tax evasion in Russia, in: Ledeneva, A.V. / Kurkchiyan, M. (Hg.): Economic crime in Russia, Den Haag 2000, S.129-143, hier: S.139-140.

¹⁶⁴ Easter, Gerald: Institutional legacy of the old regime as a constraint to reform. The case of fiscal policy, in: Harter, S. / Easter, G. (Hg.): Shaping the economic space in Russia, Aldershot 2000, S.296-319.

¹⁶⁵ Busse, Eva: The embeddedness of tax evasion in Russia, in: Ledeneva, A.V. / Kurkchiyan, M. (Hg.): Economic crime in Russia, Den Haag 2000, S.129-143, hier: S.140-143.

¹⁶⁶ Siehe Anhang, Frage 23.

¹⁶⁷ Siehe Anhang, Fragen 8, 10.

vollständigen und effizienten Steuereintreibung beitragen. Ein wichtiger Punkt ist hierbei die Personalisierung der Beziehungen zwischen Bürokraten und Unternehmen im Rahmen einer patrimonialen Verwaltungsstruktur. Sie erhöht nicht nur den Grad der Verhandelbarkeit von Steuerzahlungen, der Demonetarisierung als eine Verhandlungslösung einbezieht, sondern fördert über Korruption und über eine Delegitimierung gesetzlicher Regelungen auch Steuerhinterziehung. Die Bereitschaft und Fähigkeit Güterlieferung als Zahlungsmittel zu akzeptieren, liegt ebenfalls nicht nur in aktuellen institutionellen Arrangements begründet, sondern hat ihre Wurzeln in Erfahrungen aus der sowjetischen Planwirtschaft.

Derartige tradierte Verhaltensmuster machen Reformen nicht unmöglich. Sie haben aber zur Folge, daß in Rußland im Vergleich zu Gesellschaften mit einer anderen Vergangenheit konsequentere Reformanstrengungen erforderlich sind, um ein funktionierendes Steuersystem zu etablieren. Während es in anderen Staaten reichen kann, keine Anreize für derartige Verhaltensmuster zu schaffen, müssen im post-sowjetischen Rußland, wo Bürokraten und Unternehmer an diese Verhaltensmuster gewöhnt sind, mit großem Aufwand gezielt negative Anreize geschaffen werden, um eine Verhaltensänderung zu erreichen. Von entscheidender Bedeutung dabei ist die Tatsache, daß ein allmählicher Wandel möglich ist. Das heißt, die Frage ist nicht, ob die tradierten Verhaltensmuster geändert werden können oder nicht, sondern vielmehr in welchem Umfang und mit welcher Geschwindigkeit der Wandlungsprozeß stattfindet.

Literaturverzeichnis

- Almazov, Sergei: „My – specslužba“, in: Ekspert 8.2.1999, S. 12-14.
- Aris, Ben: Tax service's probe of UES points out Russia's trouble spots, in: Energo (NewsBase) 28.9.2000.
- Bell, Claudia: Der fiskalische Föderalismus in der Rußländischen Föderation, Baden-Baden 1998.
- Bowles, Roger A.: Tax policy, tax evasion and corruption in economies in transition, in: Feige, E.L. / Ott, K. (Hg.): Underground economies in transition, Aldershot 1999, S.67-86.
- Brana, Sophie / Maurel, Mathilde: Barter in Russia. Liquidity shortage versus lack of restructuring, CEPR Discussion Paper No. 2258 (1999).
- Brown, Archie: The Russian Crisis: Beginning of the end or End of the Beginning, in: Post-Soviet Affairs, 1/1999, S. 56-73.
- Busse, Eva: The embeddedness of tax evasion in Russia, in: Ledeneva, A.V. / Kurkchiyan, M. (Hg.): Economic crime in Russia, Den Haag 2000, S.129-143.
- Clem, Ralph S. / Craumer, Peter R.: Spatial patterns of political choice in the post-Yeltsin era. The electoral geography of Russia's 2000 presidential elections, in: Post-Soviet Geography and Economics 7/2000, S. 465-482.
- Commander, Simon / Tolstopiatenko, Andrei: A model of the informal economy in transition economies, William Davidson Institute Working Paper Nr. 122 (1997).
- Commander, Simon / Mumssen, Christian: Understanding barter in Russia, EBRD Working Paper No. 37 (1998).
- Dolgopjatova, Tat'jana: Neformal'nyj sektor v rossijskoj ekonomike, Moskau 1998.
- Dolgopjatova, Tat'jana u.a.: Schattenwirtschaft in Rußland. Aktivitäten legaler russischer Unternehmen, Bericht des BIOst 37/1999.
- Dolud, Olena: Die russische Barterwirtschaft. Historische Wurzeln und transformationsbedingte Determinanten, Arbeitspapiere und Materialien der Forschungsstelle Osteuropa, Bremen, Nr. 24 (2001).
- Douglas, Rachel: Maslyukovs Program: A Strategy for National Industrial Development, Executive Intelligence Review 27 (36) 15.09. 2000.
- Easter, Gerald: Institutional legacy of the old regime as a constraint to reform. The case of fiscal policy, in: Harter, S. / Easter, G. (Hg.): Shaping the economic space in Russia, Aldershot 2000, S.296-319.
- Ericson, Richard: The Post-Soviet Russian Economic System: An Industrial Feudalism?, SITE Working Paper No. 140 (1999).
- Feige, Edgar L. / Ott, Katarina (Hg.): Underground economies in transition, Aldershot 1999.
- Fituni, Leonid: Illegal aspects of trans-border capital flows from the former Soviet Union, in: Ledeneva, A. V. / Kurchiyan, M. (Hg.): Economic crime in Russia, Den Haag 2000, S.209-223.
- Fond „Centr strategičeskich razrabotok“: Projekt. Strategija razvitija Rossijskoj Federacii do 2010 goda, Moskau 2000 (im Internet unter <http://www.kommersant.ru/Docs/Strat1.htm>).
- Freinkman, Lev / Haney, Michael: What Affects the Propensity to Subsidize: Determinants of Budget Subsidies and Transfers Financed by the Russian Regional Governments in 1992-1995. World Bank Discussion papers No. 1818 (1997).
- Fruchtmann, Jakob: Putins Versuch einer Rekonstitution Rußlands. Anmerkungen zum Stil des

neuen Präsidenten, in: H.-H. Höhmann (Hg.): Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas, Bremen 2001, S.104-123.

Gaddy, Clifford G. / Ickes, Barry W.: Russia's virtual economy, in: Foreign Affairs 5/1998, S.53-67.

Gaddy, Clifford / Ickes, Barry W.: An accounting model of the virtual economy in Russia, in: Post-Soviet Geography and Economics 2/1999, S.79-97.

Gajdar, Jegor: Lessons of the Russian Crisis for Transition Economies, in: Finance and Development 2/1999.

Gavrilentov, Evgeniy: The way out of the non-cash economy. Establishing market culture, in: Economic Systems 1/2000, S.62-67.

Götz, Roland: Wie virtuell ist die postsowjetische Tauschwirtschaft?, in: Osteuropa Wirtschaft 3/2000, S.276-297.

Gregory, Frank / Brooke, Gerald: Policing economic transition and increasing revenue. A case study of the Federal Tax Police Service of the Russian Federation 1992-1998, in: Europe-Asia Studies 3/2000, S. 433-455.

Guriev, Sergei / Ickes, Barry: Barter in Russian enterprises. Myths vs. Empirical evidence, in: Russian Economic Trends 2/1999, S.6-13.

Guriev, Sergei / Kvassov, Dmitry: Barter for price discrimination, CEPR Discussion Paper No. 2449 (2000).

Hellman, Joel / Schankerman, Mark: Intervention, corruption and capture. The nexus between enterprises and the state, EBRD Working Paper No. 58, London 2000.

Hendley, Kathryn: How Russian enterprises cope with payments problems, in: Post-Soviet Affairs 3/1999, S.201-234.

Hoffmann, Christopher: Vom administrativen Markt zur virtuellen Ökonomie. Rußlands scheinbare Transformation, Arbeitspapier des Osteuropa-Instituts, FU Berlin, Nr.26 (2000).

Höhmann, Hans-Hermann (Hrsg.): Wirtschaft – Kultur – Transformation. Beiträge zur wirtschaftskulturellen Transformationsforschung, Bremen (in Vorbereitung).

Holtbrügge, Dirk: Betriebswirtschaftliche Implikationen der Monetarisierung der russischen Wirtschaft, in: Osteuropa Wirtschaft 2/1999, S.160-176.

Huskey, Eugene: Presidential power in Russia, Armonk/NY 1999.

IMF: Russian Federation. Staff Report for the 2000 Article IV Consultation and Public Information Notice Following Consultation, IMF Staff Country Report 00/145.

Ivanova, Nadezhda / Wyplosz, Charles: Arrears. The tide that is drowning Russia, in: Russian Economic Trends 1/1999, S.24-35.

Jakovlev, A. / Vorontsova, O.: Methodological approaches to estimating the size of unreported cash turnover, in: Problems of Economic Transition 10/1998, S.77-92.

Jakovlev, Andrej: Neformal'nyj sektor v rossijskoj ekonomike. Formy suščestvovanija, rol' i masštaby, Moskau 1998.

Jakovlev, Andrej: Počemu v Rossii vozmožen bezriskovyj uchod ot nalogov?, in: Voprosy ekonomiki 11/2000, S.134-152.

Johnson, Simon / McMillan, John / Woodruff, Christopher: Why do firms hide? Bribes and unofficial activity after communism, CEPR Discussion Paper No. 2105 (1999).

Kljamkin, Igor' / Fimofeev, Lev: Tenevaja Rossija, Moskau 2000.

Knabe, Bernd: Putins „Strategiezentrum“. Aktuelle Analysen des BIOSt 27/2000.

Kvaša, Maksim: Politekonomičeskaja ejforija, ekonomičeskij rost, nalogovaja reforma i spontannaja nalogovaja amnistija. Razmyšlenija nedoumevajuščego, in: Polit.ru 29.05.2000 (im Internet veröffentlicht unter: <http://www.polit.ru/documents/241576.html>).

La Porta, Raphael / Lopez-de-Silanes, Florencio / Shleifer, Andrei / Vishny, Robert: The Quality of Government, in: The Journal of Economics, Law and Organization 1/1999.

Mikhailova, Svetlana / Tsvetkova, Roza: Bringing the money in. A day in the life of a Moscow tax man, in: Transitions 8/1998, S.55-56.

Mišin, G.: Nalog i social'nyj kontrol' (Politologičeskij i kriminalističeskij aspekty), in: Gosudarstvo i Pravo 8/2000.

N.N.: Spravočnik. Social'no-ekonomičeskie problemy Rossii, St. Petersburg 1999.

N.N.: Doznanie i predvaritel'noe sledstvie v organach federal'noj sluzby nalogovoj policii Rossii, Moskau 1999.

N.N.: Konzept der nationalen Sicherheit der RF, Nezavisimoe voennoe obozrenie, 14.01.2000, (veröffentlicht im Internet unter: http://nvo.ng.ru/concepts/2000-01-14/6_concept.html, 15.02.2000).

N.N.: Socnalog: Deputaty okazalis' radikal'nee pravitel'stva, Zolotoj Rog 44, 14.06. 2000, aus: http://www.vladivostok.com/Golden_Horn/2000/044/d002.htm, 23.10. 2000.

OECD Economic Surveys 1999-2000. Russian Federation, Paris 2000.

Orechovskij, P.: Statističeskie pokazateli i tenevaja ekonomika, in: Rossijskij ekonomičeskij žurnal 4/1996.

Orlova, Natalya: The new tax Code. Myth and Reality, Alfa Bank Macroeconomic analysis. 18.08. 2000.

Panskov, V.: Idet li v Rossii nalogovaja reforma?, in: Rossijskij ekonomičeskij žurnal 11/2000.

Petrov, Ju. / Aširov, D. / Rešetnikov, N.: Nalogovaja Reforma. O sud'be preferencij i sozdanii sistemno-normativnogo preferencial'nogo mehanizma, in: Rossijskij ekonomičeskij žurnal 8/2000.

Pilipenko, V. F.: Federal'nye organy nalogovoj policii Rossijskoj Federacii, Moskau 1999.

Pirtillä, Jukka: Tax evasion and economics in transition. Lessons from tax theory, BOFIT Discussion Paper 2/1999.

Pleines, Heiko / Westphal, Kirsten: Rußlands Gazprom. Die Rolle des Gaskonzerns in der russischen Politik und Wirtschaft, Bericht des BIOst 33/1999.

Poser, Jan Amrit: Barterisation and demonetisation in FSU economies, in: Economic Systems 3/1998, S.235-256.

Putin, Vladimir: Ot pervogo Lica, Moskau 2000.

Putin, Vladimir: Offener Brief an die Wähler, im Internet veröffentlicht unter: <http://www.putin2000.ru/04/>, eigene Übersetzung.

Putin, Vladimir: Rossija ne dolzhna byt' i ne budet policejskim gosudarstvom, Izvestija, 14.06. 2000.

Putin, Vladimir: Vystuplenie pri predstavlenii ežegodnogo Poslanija Prezidenta Rossijskoj Federacii Federal'nomu Cobraniju Rossijskoj Federacii, 08.07. 2000, Moskau (im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/42.html>).

Putin, Vladimir: Interview Prezidenta Rossijskoj Federacii V.V. Putina Telekanalam ORT, RTR i „Nezavisimoj gazete“, 24.12. 2000 (im Internet veröffentlicht unter: <http://www.president.kremlin.ru/events/127.htm>), eigene Übersetzung.

- Putin, Vladimir: Rede des Präsidenten der Russischen Föderation V.V. Putin auf dem Treffen der Vertreter russischer Geschäftskreise im Kreml⁶, 24.01. 2001, Moskau (im Internet veröffentlicht unter: www.president.kremlin.ru/events/144.htm), eigene Übersetzung.
- Putin, Vladimir: Rede auf der All-Russischen Konferenz der Leiter der Steuerbehörden und der föderalen Organe der Steuerpolizei, Moskau 13.2.2001 (im Internet veröffentlicht unter <http://president.kremlin.ru/events/154.html>), eigene Übersetzung.
- Quiring, Alexandra: Organisierte Kriminalität. Die informelle Institutionalisierung von Eigentumsrechten in Rußland, Arbeitspapier des Osteuropa-Instituts der FU Berlin Nr. 28 (2000).
- Sapir, Jaques: Russia's Crash of August 1998: Diagnosis and Prescription, in: Post-Soviet Affairs 1/1999, S. 1-36.
- Schneider, Eberhard: Putins Rezentralisierungsinitiativen, Aktuelle Analysen des BIOst 29/2000.
- Schröder, Hans-Henning: Rußlands „Oligarchen“ als Akteure im Transformationsprozeß, in: Höhmann, Hans Hermann (Hrsg.): Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation, Bremen 1999, S. 163-176.
- Seidel, Bernhard / Schrooten, Mechthild: Fiscal Federalism and Financial Resources for Regional Development – Co-operative and Competitive Models. The International Experience – an Example for Russia? DIW Discussion Papers No. 220 (2000).
- Shleifer, Andrei / Treisman, Daniel: Without a map. Political tactics and economic reforms in Russia, Cambridge 2000.
- Sokirko, V.V.: Prošloe i nastojašcee vmenennogo naloga, in: Eko 8/2000, S.74-80.
- Tanzi, V. / Shome, P.: A primer on tax evasion, IMF Working Paper WP/93/21 (1993).
- Tennenbaum, Jonathan: The Ishayev Report. An Economic Mobilization Plan for Russia, in: Executive Intelligence Review 9/2001.
- Tikhomirov, Vladimir: Capital flight from post-Soviet Russia, in: Europe-Asia Studies 4/1997, S.591-616.
- Tikhomirov, Vladimir: Capital Flight. Causes, Consequences and Counter-Measures, in: Segbers, K. (Hg.): Explaining Post-Soviet Patchworks. Vol. 2: Pathways from the Past to the Global, Aldershot 2001, S.251-280.
- Tompson, William: Old habits die hard. Fiscal imperatives, state regulation and the role of Russia's banks, in: Europe-Asia Studies 7/1997, S.1159-1185.
- Treisman, Daniel: Russia's taxing problem, in: Foreign Policy 3/1998, S.55-66.
- Vogel, Heinrich: The Russian Economy under Putin: Doomed to Boom? Contribution to the Colloquium „Where is Russia heading?“ organised by the Centre for Defense Studies in Brussels, 01.03. 2000 (veröffentlicht im Internet unter: <http://www.biost.de/preswahl/vogel.htm>, 30.06.2000).
- Yakovlev, Andrei: Black cash tax evasion in Russia, BOFIT Discussion Papers 3/1999.
- Yakovlev, Andrei: Barter in the Russian economy. Classifications and implications, in: Post-Communist Economies 3/2000, S.279-291.
- Yakovlev, Andrei: „Black cash“ tax evasion in Russia. Its forms, incentives and consequences at firm level, in: Europe-Asia Studies 1/2001.
- Zubov, V. M: Ot neplatezej k razvitiju, Moskau 1999.

Anhang: Ergebnisse der Umfrage „Kleinunternehmen und Steuern“

Das Centr Social'nogo Prognozirovaniya i Marketinga hat im Auftrag des hier vorgestellten Projektes im Januar 2001 eine Umfrage unter 504 russischen Kleinunternehmen in Moskau, St. Petersburg und Nizhny Novgorod durchgeführt, um ihre Einstellungen und Erfahrungen bezüglich verschiedener Aspekte der Steuergesetzgebung und Besteuerungspraxis zu ermitteln. Verantwortlich für die Durchführung der Umfrage war auf russischer Seite Dr. Alexander Tschepurenko. Auf deutscher Seite wurde die Umfrage von Jakob Fruchtmann und Heiko Pleines betreut.

Im folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse der Umfrage präsentiert. Die Gliederung entspricht dabei nicht der des Originalfragebogens, sondern orientiert sich für eine bessere Übersichtlichkeit ausschließlich an inhaltlichen Gesichtspunkten. Der erste Teil erfaßt Aussagen der befragten Kleinunternehmer zur eigenen Kenntnis der Steuergesetzgebung. Der zweite Teil präsentiert ihre Einschätzung der Qualität sowohl des alten als auch des neuen Steuerrechts. Der dritte Teil enthält Aussagen zur „Steuermoral“ sowohl russischer als auch westlicher Unternehmer. Der vierte Teil ist der Praxis der Unternehmensbesteuerung gewidmet und der abschließende fünfte Teil enthält wichtige Kennziffern über die befragten Unternehmer und ihre Firmen.

I Kenntnis des russischen Steuerrechts

1. Wer ist in Ihrem Unternehmen für Steuerfragen zuständig?

der festangestellte Buchhalter / Finanzdirektor	69,5%
einer der Unternehmenseigentümer (darunter auch Sie selber)	23,2%
ein zeitweise beschäftigter Spezialist	6,3%
keine Antwort	1,0%

2. Wie gut kennen Sie persönlich Ihrer Meinung nach das Steuerrecht?

Grad der Kenntnisse	bezüglich der nationalen Gesetzgebung	bezüglich der regionalen Gesetzgebung
sehr gut	4,2%	4,6%
gut	21,0%	20,8%
ausreichend	47,6%	47,5%
nicht ausreichend	23,4%	23,0%
keine Kenntnisse	3,8%	4,1%

3. Kommen Sie mit dem aktuellen Steuerrecht zurecht?

	bezüglich der nationalen Gesetzgebung	bezüglich der regionalen Gesetzgebung
ja	13,3%	13,3%
eher ja	45,1%	46,5%
eher nein	35,2%	34,5%
nein	6,4%	5,7%

4. Für wie verständlich halten Sie das derzeitige Steuerrecht?

	bezüglich der nationalen Gesetzgebung	bezüglich der regionalen Gesetzgebung
sehr verständlich	2,6%	2,6%
eher verständlich	29,7%	31,1%
eher unverständlich	31,3%	29,9%
sehr unverständlich	35,4%	34,9%

II Die Qualität des russischen Steuerrechts in den Augen der Unternehmer

5. Wie wird das neue Steuergesetz auf das Steuerklima wirken?

Das Steuerklima für die russische Wirtschaft wird verbessert	8,7%
Das Steuerklima wird im Prinzip nicht verändert.	42,8%
Das Steuerklima wird verschlechtert.	21,6%
andere Antwort	4,0%
schwer zu sagen	22,9%

6. Erwarten Sie, daß das neue Steuergesetz bzgl. der Steuerzahlungen der Unternehmen

eine Erhöhung der staatlichen Einnahmen ermöglicht?	17,8%
keinen wesentlichen Einfluß auf den Umfang der staatlichen Einnahmen hat?	43,6%
den Umfang der staatlichen Einnahmen senkt?	12,1%
andere Antwort	2,8%
schwer zu sagen	23,7%

7. Wie wirkt sich das neue Steuerrecht konkret auf Ihr Unternehmen aus?

	Steuersätze	Besteuerungs- grundlage	Steuerperiode
positiv	8,9%	5,1%	2,2%
gar nicht	37,6%	42,2%	36,6%
negativ	24,0%	21,4%	28,5%
schwer zu sagen	29,5%	31,3%	32,7%

8. Das nationale russische Steuerrecht berücksichtigt Ihrer Meinung nach die wirtschaftlichen Bedingungen für die Entwicklung von Kleinunternehmen

vollständig	2,8%
nicht vollständig	45,3%
gar nicht	44,6%
schwer zu sagen	7,3%

9. In diesem Zusammenhang ist das neue Steuergesetz

ein Schritt nach vorn	11,1%
ohne Bedeutung	48,9%
„Ein Schritt nach vorn, zwei Schritte zurück“	18,2%
schwer zu sagen	21,8%

10. Im Vergleich mit Großunternehmen ist die Besteuerung der Kleinunternehmen in Rußland Ihrer Meinung nach

gerecht	6,3%
teilweise ungerecht	33,3%
völlig ungerecht	39,6%
schwer zu sagen	20,8%

11. Die aktuelle Steuerlast ist Ihrer Meinung nach

	für Ihr Unternehmen	für Kleinunternehmen allgemein
leicht zu tragen	6,9%	4,6%
schwer zu tragen	76,2%	72,9%
nicht zu tragen	15,2%	19,8%
andere Antwort	1,7%	2,7%

12. Welche Steuer würden Sie als die schädlichste bezeichnen? (nur eine Nennung)

Steuerart	für Ihr Unternehmen	für Kleinunternehmen allgemein
Mehrwertsteuer	33,5%	34,7%
Gewinnsteuer	16,4%	15,8%
Umsatzsteuer	29,9%	31,1%
Einheitssteuer auf anrechenbaren Ertrag	8,7%	8,3%
Einheitliche Sozialsteuer	5,5%	4,6%
andere Steuer	4,4%	3,0%
keine Antwort	1,6%	2,5%

13. Wie ändert sich die soziale Sicherheit von abhängig Beschäftigten unter dem neuen Steuerrecht?

	in Ihrem Unternehmen	in der russischen Wirtschaft allgemein
positiv	6,7%	5,3%
gar nicht	60,8%	52,3%
negativ	16,0%	16,6%
schwer zu sagen	16,5%	25,8%

III Steuermoral

14. Stimmen Sie der Aussage zu, daß im Idealfall alle Bürger ihre Steuern vollständig zahlen sollen?

ja	72,8%
im Prinzip ja	22,2%
eher nicht	4,0%
nein	1,0%

15. Jemand, der alle Steuern bezahlt, verhält sich in Ihren Augen

richtig	34,7%
im Prinzip richtig	34,3%
eher dumm	16,4%
dumm	7,1%
andere Antwort	7,5%

16. Wie würden Sie Steuerhinterziehung betrachten? (Nur eine Antwort)

als Verbrechen	17,4%
als Vergehen	43,8%
als Normalität	26,1%
andere Antwort	12,7%

17. Inwieweit sind die folgenden vier Aussagen Ihrer Meinung nach gerechtfertigt?

	völlig gerechtfertigt	nicht völlig gerechtfertigt	völlig ungerechtfertigt
Ich werde mich immer bemühen, möglichst wenig Steuern zu bezahlen, egal ob dies legal ist oder nicht	10,1%	36,8%	51,5%
Ich werde mich immer bemühen, möglichst wenig Steuern zu bezahlen, solange dies nur mit kleineren Gesetzesverstößen verbunden ist	16,0%	46,7%	35,2%
Ich werde mich immer bemühen, möglichst wenig Steuern zu bezahlen – allerdings nur im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten	69,7%	24,6%	4,6%
Ich werde immer alle Steuern bezahlen, wenn dies meine finanziellen Möglichkeiten nicht übersteigt	71,5%	22,6%	3,8%

18. Die Steuermoral der Kleinunternehmer ist Ihrer Meinung nach

hoch	18,8%
nicht hoch	41,2%
niedrig	29,7%
extrem niedrig	10,3%

19. In wie weit erklärt sich Ihrer Meinung nach das Verhalten russischer Steuerzahler aus ihrem nationalen Charakter?

in hohem Maße	16,2%
bis zu einem gewissen Grad	33,3%
überhaupt nicht	49,9%
keine Antwort	0,6%

20. Was meinen Sie, ist der Umfang von Steuerhinterziehung durch Unternehmen im Vergleich zu westlichen Ländern in Rußland?

größer	56,8%
ungefähr identisch	11,5%
niedriger	1,6%
schwer zu sagen	30,1%

21. Halten sich Unternehmen in westlichen Ländern Ihrer Meinung eher an das Steuergesetz als russische?

Ja	71,5%
Nein	5,9%
Kann ich nicht beurteilen	22,6%

22. Wenn Sie auf die vorhergehende Frage positiv geantwortet haben, sagen Sie bitte, warum dies so ist! (Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtzahl der Befragten)

Im Westen wissen die Bürger, für welche Zwecke die Steuern verwendet werden	25,7%
Im Westen ist die Steuerlast geringer	21,0%
Im Westen ist die Steuermoral besser	15,8%
andere Antwort	8,9%
Haben nicht positiv auf die vorhergehende Frage geantwortet	28,5%

23. Unter welchen Bedingungen wären russische Unternehmer Ihrer Meinung nach bereit Steuern vollständig zu bezahlen? (für jede Spalte nur eine Antwort)

	nationale Steuern	regionale Steuern	lokale Steuern
Wenn der Staat seine Verpflichtungen gegenüber der Wirtschaft erfüllt	48,5%	34,1%	29,1%
Wenn sich die wirtschaftliche Lage ihres Unternehmens verbessert	17,8%	22,6%	22,4%
Wenn ihnen bekannt wäre, wofür ihre Steuerzahlungen verwendet werden	19,6%	29,1%	35,4%
Unter keinen Umständen	2,2%	2,2%	1,4%
andere Antwort	11,3%	11,3%	10,9%

24. Wenn Sie die Wahl hätten, wem würden Sie am ehesten Steuern zahlen?

der Föderation	12,1%
meiner Region	42,8%
der lokalen Verwaltung	42,6%
keine Antwort	2,5%

25. Gute Beziehungen mit wem sind für den Erfolg Ihrer Geschäftstätigkeit am wichtigsten?

Mit der Lokalverwaltung	44,2%
Mit der Regionalverwaltung	9,5%
Mit den föderalen Behörden	4,2%
Alle sind gleich wichtig	35,0%
Alle nicht wichtig	4,4%
andere Antwort	2,7%

IV Die Arbeit der Steuerbehörden

26. Arbeitsauffassung der Steuerbeamten. Welche der folgenden Aussagen kommt Ihrer Meinung nach der Wahrheit am nächsten?

Die Steuerbeamten machen ihre Arbeit gut	8,9%
Die Steuerbeamten versuchen ehrlich zu arbeiten, bei der gegenwärtigen Steuergesetzgebung ist dies aber nicht realistisch	36,4%
Vorrangiges Ziel der Steuerbeamten ist es, mit beliebigen Mitteln die Steuerzahler zu möglichst hohen Zahlungen zu zwingen, um die Staatskasse zu füllen	36,4%
Die Steuerbeamten kümmern sich zu allererst um ihr eigenes Wohlergehen, einschließlich Bestechungsgelder	14,1%
keine Antwort	3,2%

27. Glauben Sie, daß russische Unternehmer die Bestechung von Steuerbeamten wirklich als unerläßliche Bedingung für die erfolgreiche Arbeit Ihres Unternehmens betrachten?

ja	13,1%
eher ja	32,9%
eher nicht	31,5%
nein	20,2%
keine Antwort	2,3%

28. Wenn Kleinunternehmer Steuerbeamte bestechen müssen, welchen Teil Ihrer Einnahmen müssen Sie Ihrer Einschätzung nach dafür aufwenden?

bis 5%	11,7%
6 bis 10%	8,3%
11 bis 20%	4,2%%
21 bis 30%	2,4%
über 30%	0,6%
schwer zu sagen	72,8%

29. Können Sie persönlich von sich behaupten, daß Sie gegenüber den Steuerbehörden ehrlich und offen sind?

immer	24,6%
meistens	50,3%
manchmal	20,4%
nie	4,2%

30. In welcher Atmosphäre finden Ihre Kontakte mit Steuerbeamten in der Regel statt?

konstruktive Zusammenarbeit	67,5%
Konfrontation	2,2%
mal so, mal so	29,9%

31. Wieviel Zeit verlieren Sie (oder Ihre Mitarbeiter) durch Kontakte mit Steuerbehörden

Bis zu einer Woche	22,2%
Bis zu einem Monat	52,9%
Bis zu drei Monaten	15,8%
Bis zur Hälfte der Arbeitszeit	4,2%
Den größten Teil der Arbeitszeit	1,8%
keine Antwort	3,1%

32. Ist Ihr Unternehmen schon einmal einer unangemeldeten Steuerkontrolle unterzogen worden?

ja	49,7%
nein	50,3%

33. Falls Sie kontrolliert wurden, was war Ihrer Meinung nach die Ursache für die Kontrolle? (Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtzahl der Befragten)

Eigeninitiative der Steuerbeamten	38,8%
Intrige von Konkurrenten	3,8%
Druck von politischer Seite	3,0%
eigene Schuld	1,2%
andere Antwort	2,4%
keine Antwort	0,6%
wurden nicht kontrolliert	50,3%

34. Falls Sie von Steuerbehörden unangemeldet kontrolliert wurden, hatte dies negative Folgen für Ihr Unternehmen? (Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtzahl der Befragten)

ja	21,4%
nein	28,3%
wurden nicht kontrolliert	50,3%

35. Falls eine unangemeldete Kontrolle für Sie negative Folgen hatte, worin bestanden diese hauptsächlich? (Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtzahl der Befragten)

Langwierige Auseinandersetzung mit den Steuerbehörden	7,1%
Notwendigkeit sich freizukaufen	3,0%
Einfrieren von Bankkonten	0,9%
Gerichtsprozeß	0,8%
Beschlagnahmung von Waren	0,8%
andere Antwort	9,7%
wurden nicht kontrolliert bzw. Kontrolle hatte keine negativen Folgen	78,6%

36. Hatte Ihr Unternehmen schon einmal Kontakt mit der Steuerpolizei?

ja	18,0%
nein	82,0%

37. Falls Sie schon Kontakt mit der Steuerpolizei hatten, wie oft geschah dies? (Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtzahl der Befragten)

einmal	10,3%
zwei oder drei mal	6,1%
öfter	1,6%
Kein Kontakt mit der Steuerpolizei	82,0%

38. Haben Sie wegen Steuerangelegenheiten schon einmal prozessiert?

ja	4,0%
nein	93,7%
keine Angabe	2,4%

39. Falls Sie in Steuerangelegenheiten einen Gerichtsprozeß hatten, wer hat gewonnen? (Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtzahl der Befragten)

mein Unternehmen	2,8%
die Steuerbehörden	0,4%
verschiedene Ergebnisse	0,6%
der Fall ist noch nicht entschieden	0,2%
Kein Prozeß	93,7%
keine Angabe	2,4%

40. Haben Sie schon einmal Steuern in Barterform bezahlt?

ja	5,3%
nein	94,1%

41. Falls Sie Steuern in Barterform bezahlt haben, wie oft geschah dies? (Prozentangaben beziehen sich auf die Gesamtzahl der Befragten)

einmal	1,0%
2 bis 3 mal	2,2%
öfter	2,2%
Keine Steuerzahlung in Barterform	94,1%

42. Falls Sie Steuern in Barterform bezahlt haben, wer hat den Geldwert festgelegt?

die Steuerbehörde	2,2%
mein Unternehmen	1,2%
jemand anderes	2,0%
Keine Steuerzahlung in Barterform	94,1%

43. Falls Sie Steuern in Barterform bezahlt haben, welchen Teil Ihrer Steuerzahlungen haben Sie damit beglichen?

weniger als 10%	3,2%
10 bis 25%	1,0%
25 bis 50%	1,0%
mehr als 50%	0,2%
Keine Steuerzahlung in Barterform	94,1%

44. Ist Ihrer Meinung nach die Behauptung gerechtfertigt, daß alle russischen Kleinunternehmer neben den Steuerbehörden noch irgendjemandem regelmäßige Abgaben zahlen, um „ruhig zu leben“?

ja	27,9%
eher ja	28,5%
eher nicht	25,7%
nein	15,8%
keine Antwort	2,1%

V Die befragten Unternehmer und ihre Firmen

45. Firmensitz

Moskau	45,0%
St. Petersburg	35,2%
Nizhny Novgorod	19,8%

46. Nennen Sie bitte die Branche, in der Ihr Unternehmen vorrangig tätig ist und – falls vorhanden – eine zweite Branche, in der ihr Unternehmen sich engagiert.

	Hauptsächliche gewerbliche Tätigkeit	Weitere gewerbliche Tätigkeit
Leichtindustrie	2,6%	1,0%
Nahrungsmittelindustrie	2,0%	0,4%
Maschinenbau	1,6%	0,6%
Industrie (andere Branche)	8,5%	1,2%
Bauindustrie	19,8%	2,4%
Transport	1,2%	1,4%
Großhandel	9,1%	7,3%
Einzelhandel	21,2%	10,5%
Handwerk	15,2%	4,2%
Gastronomie	5,5%	1,2%
Landwirtschaft	0,2%	0,2%
Vermittlerdienste	0,4%	2,2%
Wirtschaftsdienstleistungen	1,6%	1,8%
Wissenschaftlich-technische Tätigkeit	0,6%	1,8%
andere	10,5%	5,1%
nicht vorhanden	-	58,7%

47. Ihr derzeitiges Unternehmen entstand

als Neugründung „auf der grünen Wiese“	75,8%
als Ergebnis der Restrukturierung früherer Unternehmen	12,3%
im Zuge der Privatisierung	9,9%
anders	2,0%

48. Welche juristische Form hat Ihr Unternehmen?

GmbH [russische Originalbezeichnung: OOO]	56,4%
Geschlossene Aktiengesellschaft [ZAO]	13,7%
Personengesellschaft [IČP]	12,3%
Natürliche Person als Einzelunternehmer [PBOJuL]	6,1%
„Genossenschaft“ [TOO]	2,4%
Kooperative	1,2%
andere	7,9%

Anmerkung: Die Rechtsformen russischer Unternehmen sind nicht direkt auf deutsche Verhältnisse übertragbar. Die deutsche Übersetzung der russischen Originalbezeichnung kann deshalb nur einer groben Einordnung dienen.

49. Wann wurde Ihr derzeitiges Unternehmen registriert?

vor 1993	21,8%
1993-97	45,3%
1998-99	23,8%
2000	9,1%

50. Wieviele Beschäftigte hatte Ihr Unternehmen im Durchschnitt in den folgenden Zeiträumen?

Zahl der Beschäftigten	1998	1999	2000
weniger als 10	53,9%	58,2%	65,9%
10 bis 49	19,8%	22,6%	22,2%
50 bis 100	8,7%	10,1%	11,9%
Unternehmen existierte noch nicht	17,6%	9,1%	0,0%

51. Mit welchem Ergebnis hat Ihr Unternehmen die jeweiligen Geschäftsjahre abgeschlossen?

Betriebsergebnis	1998	1999	2000
Gewinn	54,1%	63,4%	67,7%
neutral	18,8%	19,4%	20,5%
Verlust	6,3%	4,8%	6,8%
keine Antwort	3,2%	3,4%	5,1%
Unternehmen existierte noch nicht	17,6%	9,1%	0,0%

Anmerkung: Die Angaben für 2000 wurden gebildet als Durchschnittswert aus den Angaben für das 1. Halbjahr und der Schätzung für das 2. Halbjahr.

52. Welche Entwicklung erwarten Sie für Ihr Unternehmen im Jahre 2001?

	Umsatz	Gewinn	Beschäftigte	Investitionen
Zunahme	64,6%	62,6%	29,5%	43,0%
keine Veränderung	23,0%	19,6%	57,8%	38,0%
Abnahme	1,8%	2,4%	4,0%	3,0%
schwer zu sagen	10,6%	15,4%	8,7%	16,0%

53. Welche Position haben Sie in Ihrem Unternehmen?

Miteigentümer	61,4%
Alleineigentümer	21,2%
Mehrheitsaktionär / -anteilhaber	17,0%
Andere	0,4%

54. Wann haben Sie angefangen, unternehmerisch tätig zu sein?

vor 1993	34,7%
1993-97	42,0%
1998-99	17,4%
2000	5,9%

55. Wieviele aktive, offiziell registrierte Unternehmen haben Sie in den folgenden Zeiträumen betrieben?

	1992	1993-97	1998-99	2000
noch gar kein Unternehmen	76,4%	31,8%	9,7%	0,0%
ein Unternehmen	21,4%	63,0%	80,4%	88,9%
zwei Unternehmen	1,6%	3,4%	6,9%	6,3%
drei Unternehmen	0,6%	1,0%	2,0%	3,0%
Mehr als drei Unternehmen	0,0%	0,4%	0,4%	1,4%
Keine Antwort	0,0%	0,4%	0,2%	0,2%

Anmerkung: Befragte, die in dem entsprechenden Zeitraum unternehmerisch aktiv waren (siehe Frage 54), ihr Unternehmen aber nicht registriert hatten, also wohl in der Schattenwirtschaft operierten, wurden hier unter „noch gar kein Unternehmen“ erfaßt.

56. Wenn Sie ihre unternehmerische Tätigkeit heute beginnen müßten, würden Sie es tun?

Ja	51,9%
wahrscheinlich ja	25,1%
eher nicht	9,1%
auf keinen Fall	5,0%
schwer zu sagen	8,9%

57. Wo waren Sie vor Ihrer derzeitigen Position beschäftigt?

staatliche Wirtschaft	36,6%
Staatsdienst	27,9%
abhängig beschäftigt in der privaten Wirtschaft	18,2%
selbständig in der privaten Wirtschaft	8,3%
Armee	3,8%
Studium	3,4%
arbeitslos	0,6%
anderes	1,2%

58. Ihre Ausbildung

Schulabschluß	3,8%
Fachschulabschluß	20,2%
nicht abgeschlossenes Studium	4,2%
Hochschulabschluß	68,0%
akademischer Grad	3,8%

59. Haben Sie neben dieser Ausbildung noch eine spezielle wirtschaftsbezogene Ausbildung absolviert?

ja, zweiter Hochschulabschluß	8,5%
ja, Besuch von Fortbildungen	18,4%
nein	67,6%
andere Antwort	5,5%

60. Ihr Alter

Bis 25	2,4%
26 bis 30	9,3%
31 bis 40	34,4%
41 bis 50	34,3%
51 bis 60	15,6%
älter als 60	4,0%

61. Ihr Geschlecht

männlich	65,3%
weiblich	34,7%

Arbeitspapiere und Materialien
Forschungsstelle Osteuropa, Bremen

ISSN 1616-7384

Aktuelle Hefte:

- Nr. 23 **Wirtschaft und Außenpolitik im Osten Europas**
Beiträge für die 8. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten
Veranstaltet von BIOst / DGO / FSO / OWK
(Dezember 2000)
- Nr. 24 **Die russische Barterwirtschaft**
Historische Wurzeln und transformationsbedingte Determinanten
Von Olena Dolud
(Januar 2001)
- Nr. 25 **Das russische Steuersystem**
Profil und erste Ergebnisse des Forschungsprojekts „Wirtschaftskulturelle Faktoren in
Steuergesetzgebung und Steuerpraxis der Russischen Föderation“
Von Jakob Fruchtman und Heiko Pleines
(April 2001)

In Vorbereitung:

Südosteuropa: Zwischen Krise und Normalisierung
Beiträge für die 9. Brühler Tagung junger Osteuropa-Experten
Veranstaltet von DGO / FSO / OWK / SOG
(Mai 2001)

Bezugspreis pro Heft: 7 DM + Portokosten (auch im Abonnement)

Bestellungen an:

Forschungsstelle Osteuropa
Publikationsreferat
Klagenfurter Str. 3
28359 Bremen

e-mail: publikationsreferat@osteuropa.uni-bremen.de

Bücher aus der Forschungsstelle Osteuropa

Analysen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa

Bd. 10

Hans-Hermann Höhmann (Hg.):

Kultur als Bestimmungsfaktor der Transformation im Osten Europas

Konzeptionelle Entwicklungen – Empirische Befunde

Edition Temmen (Bremen) 2001, 312 S., Hardcover, ISBN 3-86108-337-X, DM 39,90

Bd. 9

Hans-Hermann Höhmann (Hg.):

Eine unterschätzte Dimension? Zur Rolle wirtschaftskultureller Faktoren in der osteuropäischen Transformation

Edition Temmen (Bremen) 1999, 256 S., Hardcover, ISBN 3-86108-334-5, DM 39,90

Dokumentationen zur Kultur und Gesellschaft im östlichen Europa

Bd. 9

Ulrike Hartung:

Verschleppt und verschollen. Eine Dokumentation deutscher, sowjetischer und amerikanischer Akten zum NS-Kunstraub in der Sowjetunion (1941-1948)

Edition Temmen (Bremen) 2000, 362 S., Hardcover, ISBN 3-86108-336-1, DM 39,90

Bd. 8

Forschungsstelle Osteuropa:

Samizdat. Alternative Kultur in Zentral- und Osteuropa: Die 60er bis 80er Jahre

Mit Beiträgen von Wolfgang Eichwede, György Konrád, Miklós Haraszti, Karel Šrp u.a.

Edition Temmen (Bremen) 2000, 300 S., Hardcover, DM 68,-

(Dieser Band ist auch zu beziehen über:

Forschungsstelle Osteuropa, Frau Anja Müller, Klagenfurter Str. 3, 28359 Bremen,

Tel.: 0421 / 218-3687, e-mail: anjamue@osteuropa.uni-bremen.de)

Bd. 7

Galina Luchterhandt:

Politische Parteien in Russland

Edition Temmen (Bremen) 2000, 300 S., Hardcover, ISBN 3-86108-333-X, DM 39,90